


Van koopman tot kopman



Naar een nieuwe internationale
positionering van de
Nederlandse agrosector

Petra Berkhout, Siemen van Berkum en Ruerd Ruben



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Van koopman tot kopman

Naar een nieuwe internationale
positionering van de
Nederlandse agrosector

Petra Berkhout, Siemen van Berkum en Ruerd Ruben



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Voorwoord

Met de internationale accordering van de *Duurzame Ontwikkelingsdoelen* (SDG's) en de ondertekening van het *Klimaatakkoord* in Parijs is het duidelijk dat de bestrijding van armoede, honger en ondervoeding, het bevorderen van duurzame productie en consumptie, en de aanpak van klimaatverandering prioriteit krijgen van internationale regeringsleiders. Wageningen University & Research wil een katalysator zijn in de analyse van kritieke vraagstukken waar onze mondiale samenleving voor gesteld staat. Daarnaast willen we de geïnformeerde dialoog op deze gebieden ondersteunen en stimuleren.

Een van de grootste uitdagingen voor Nederland is de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse agrosector en de bijdrage die de sector kan leveren aan het aanpakken van grote maatschappelijke uitdagingen. Het internationale speelveld rondom de internationale agrifoodhandel is onderhevig aan grote veranderingen.



Het bestaande multilaterale kader voor handelsoverleg (WTO, GATT) staat onder druk en kan onderwerpen als klimaatverandering en gezonde voeding moeilijk accommoderen. Zo wordt vanuit de Verenigde Staten sterk de nadruk gelegd op de voordelen van handel voor de eigen economie en bereidt het Verenigd Koninkrijk zich voor op uittreding uit de Europese Unie (Brexit). Deze ontwikkelingen kunnen grote impact hebben op de – traditioneel sterk exportgerichte – Nederlandse agrosector.

Tijdens het Agrodebat 2018 hebben we de traditionele rol van de Nederlandse agrosector geanalyseerd en zijn we op zoek gegaan naar nieuwe kansen voor de sector in een sterk veranderend internationaal speelveld. Nederland is een belangrijke speler in de agrarische handel, maar is daarbij ook sterk afhankelijk van enkele markten en een beperkt aantal producten. Aanpassingen in de internationale markt bieden nieuwe mogelijkheden.

Deze position paper van Petra Berkhout, Siemen van Berkum en Ruerd Ruben van Wageningen Economic Research gaat in op de vraag hoe de agrosector in kan spelen op deze nieuwe internationale context. Welke opties bestaan er om via handel bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke uitdagingen? En hoe kan de Nederlandse agrosector – gezien de sterke positie op de wereldmarkt – hierin een leidende rol spelen?

Op basis van het agrodebat, literatuuronderzoek, data en expertkennis schetst dit paper een aantal opties voor een nieuwe invulling van de Nederlandse positie op de wereldmarkt.

Jack van der Vorst

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'JvV', with a long horizontal stroke extending to the right.

*General Director Social Sciences Group
Wageningen University & Research*

Inhoud

1 | Nederlandse visie op handel en globalisering 9

Nederland kiest systematisch voor liberale houding	9
Europa is al jaren een belangrijke afzetmarkt	10
Multilaterale kaders als kritische randvoorwaarden	11
Veranderend speelveld: verder kijken dan economische overwegingen	12
Kan handel bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen?	15



2 | De positie van de Nederlandse agrosector op internationale markten 17

Leidende agro-exportpositie sterk afhankelijk van Europese Unie	17
Nederlandse agro-industrie en -handel onderdeel van mondiale ketens	19
Transitland Nederland voegt waarde toe	20
Export van geïntegreerde technologie en kennis	21
Nederlandse agrarische handel heeft kleine rol in opkomende economieën	22
Nieuwe trends in handel	23



3 | Een veranderd internationaal kader 25

WTO stagneert door veranderende machtsverhoudingen	25
Europese Unie blijft ondanks tijdsgeest inzetten op handelsakkoorden	26
Toenemende onrust over 'unfair trade' en ongelijk 'level playing field'	27
Handel als middel voor betere voedselvoorziening en duurzaamheid	28
SDG 1. Het beëindigen van armoede in al zijn vormen en overal ter wereld	28
SDG 2. Het uitbannen van honger, het realiseren van voedselzekerheid en verbeterde voeding en het bevorderen van duurzame landbouw	33



SDG 12: Zorgen voor duurzame consumptie- en productiepatronen	36
SDG 13. Het nemen van dringende maatregelen om klimaatverandering en de gevolgen ervan te bestrijden	40
Belang van Beleidscoherentie	41
<hr/>	
4 De bijdrage van Nederland	43
Nieuwe strategische handelspartners	43
Productie- en investeringsbeslissingen	44
Transparante & duurzame agrifoodketens	46
Nieuwe integrale proposities	46
<hr/>	
5 Naar een leidende positie in een netwerkeconomie	49
Ontwikkeling van reputatie op het terrein van duurzame en gezonde producten	51
Gezamenlijke aanpak van voedselproblemen met meerdere keten- en kennispartijen	51
Integrale begeleiding van agrifood-transitieprocessen	52
Marktontwikkeling door kennisuitwisseling in ketenverband	52
<hr/>	
Uitgelicht: Nederlandse oplossingen voor wereldproblemen	55
Nederland als transitie-expert	56
Duurzame productiesystemen als kans voor Nederland	58
Nederland als ontwikkelaar van transparante en inclusieve ketens	60
<hr/>	
Over de auteurs	64
<hr/>	
Verkennen, Verklaaren, Verbeteren, Verdienen	66





1

The image shows a close-up of a potato sorting or grading process. Numerous small, light-yellow potatoes are moving along a dark, ribbed conveyor belt. A large, white number '1' is superimposed in the upper left quadrant, enclosed within a thin white circle. On the left side, a green mechanical component, possibly a sensor or part of a sorting mechanism, is visible. On the right side, a portion of a metal blade or scraper is seen. The lighting is bright, highlighting the texture of the potatoes and the conveyor belt.

Nederlandse visie op handel en globalisering

Nederland kiest systematisch voor liberale houding

Handel en globalisering zijn de laatste jaren steeds meer in een negatief daglicht komen te staan, en verschillende recente ontwikkelingen lijken te wijzen op een herwaardering van bilaterale relaties. Zo maakt de Wereldhandelsorganisatie (WTO), voorvechter van minder handelsbelemmeringen, al jaren weinig vooruitgang. Dit is te wijten aan onoverbrugbare verschillen tussen de deelnemende partijen over de aanpak van cruciale dossiers. De Amerikaanse president Trump hoont met zijn motto 'America first' de voordelen van vrijhandel – economische groei en meer welvaart – weg en wil de binnenlandse industrie en andere sectoren beschermen tegen concurrentie vanuit het buitenland. Zijn recente aankondiging (maart 2018) invoerheffingen op staal te leggen is hiervan een duidelijk voorbeeld. En de wens van het Verenigd Koninkrijk (VK) om uit de Europese Unie (EU) te stappen – onder de noemer 'Brexit' – kan gezien worden als een afwijzing van verdere Europese integratie en een pleidooi voor behoud van 'het nationale'.¹ Het risico op meer protectionisme is groot.

Dit zijn ontwikkelingen die indruisen tegen de traditionele Nederlandse houding en ideeën over open handel en globalisering. Van oudsher is Nederland immers een land dat de blik naar buiten richt en voorstander is van vrije(re) handel en transparante handelsbetrekkingen. Die houding is ten minste terug te voeren tot de 16e eeuw, toen Amsterdam – na de val van Antwerpen in 1585 – het belangrijkste handelscentrum in Europa werd en Holland de internationale scheepvaart beheerste.²

Nederland is als klein land afhankelijk van goede relaties met buren en verre vrienden. Dat geldt zeer zeker ook voor de Nederlandse agrarische sector. Als grote producent en verwerker van agrarische producten en betrokken bij de

- 1 Berkum, S. van, R. Jongeneel, H.C. Vrolijk en J. Jager (2016). Implications of a UK exit from the EU for British agriculture. Study for the National Farmers' Union (NFU). LEI Wageningen UR report 2016-046.
- 2 Israel, J.I. (1989). Dutch primacy in World Trade 1585-1740. Oxford: Clarendon Press. M. van der Heide, H.J. Silvis en W.J.M. Heijman (2011). Agriculture in The Netherlands: its recent past, current stage and perspectives. Applied studies in Agrobusiness and Commerce: 23-28.

handel in veel agrarische grondstoffen, is de buitenlandse handel van groot belang voor Nederland. De thuismarkt is immers beperkt. Dat is altijd al zo geweest. Ook in periodes dat er – wereldwijd – een grote neiging bestond tot protectionisme, koos Nederland systematisch voor een liberale houding.

Een bekend voorbeeld hiervan is de situatie eind 19e eeuw ten tijde van de eerste grote landbouwcrisis in Europa. Deze ontstond mede als gevolg van de toegenomen goedkope import van met name granen uit de Verenigde Staten. Veel Europese landen, waaronder Frankrijk en Duitsland, namen maatregelen om de boeren te vrijwaren van de gevolgen van de goedkopere importen. De crisis was voor Nederland echter aanleiding om heel anders te reageren. Hier lag de nadruk op aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid, in navolging van het advies van de in 1886 opgerichte Staatscommissie tot onderzoek van de toestand in de landbouw. De ondersteuning van de overheid richtte zich vooral op het vergroten van de concurrentiekracht van de Nederlandse agrosector. Met onderwijs, voorlichting en onderzoek werd hier vol op ingezet. Dit zogenaamde 'OVO-drieluik' heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw en bijgedragen aan de rol die Nederland in toenemende mate is gaan spelen op de internationale markten.³

De enige uitzondering op deze liberale Nederlandse grondhouding vormt het regeringsbeleid in de jaren dertig van de 20e eeuw. Tijdens deze crisisjaren nam ook Nederland protectionistische maatregelen om de eigen industrie, waaronder de landbouw, te beschermen. Bekend zijn de menggeboden voor verschillende producten, onder meer binnenlandse tarwe, om de binnenlandse prijs op peil te houden. Ook werden invoerheffingen opgelegd op diverse producten, die mede de steunmaatregelen ten behoeve van de landbouw financierden.

Europa is al jaren een belangrijke afzetmarkt

Na de Tweede Wereldoorlog brak de tijd aan voor een nieuwe economische wereldorde, met als pijlers de Wereldbank, het Internationale Monetair Fonds (IMF) en de Algemene Overeenkomst over Tarieven en Handel (GATT). Nederland herstelde – mede dankzij de Marshallhulp – relatief snel van de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog. In deze periode werd ook de modernisering van de Nederlandse landbouw voortvarend aangepakt. Een van de grote proble-

3 OECD (2015). Innovation, Agricultural productivity and sustainability in The Netherlands. Parijs: OECD Publishing.

men was het zogenaamde 'kleine boeren'-vraagstuk; in 1955 was 60% van de bedrijven kleiner dan 10 ha. Vooral op de zandgronden in Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg kwamen veel kleine bedrijven voor.⁴ De levensvatbaarheid van deze bedrijven was gering. Met behulp van ruilverkaveling probeerde de overheid schaalvergroting te bevorderen, daarbij geholpen door de economische groei in de andere sectoren van de economie. Deze zorgde er voor dat veel kleine boeren als arbeider in de industrie terechtkonden.

Gedreven door de wens om vrede en veiligheid te handhaven in Europa werd Nederland in 1951 een van de grondleggers van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), die in 1957 opging in de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de voorloper van de huidige Europese Unie (EU). De wens tot Europese integratie en het tot stand brengen van één gemeenschappelijke markt, betekende dat landen hun nationale landbouwbeleid moesten opgeven en een gemeenschappelijk landbouwbeleid noodzakelijk werd. Dit beleid en de bijbehorende gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten werd grotendeels gerealiseerd in de jaren zestig van de vorige eeuw.⁵ Deze ontwikkeling heeft de Nederlandse agrosector beslist geen windeieren gelegd. De Europese markt was en is een belangrijke afzetmarkt voor agrarische producten, een markt die met de verdere integratie van de EU – en de voltooiing van de interne markt in 1992 – makkelijker toegankelijk werd en om de zoveel jaar met de toetreding van nieuwe landen tot de EU in omvang toenam.

Multilaterale kaders als kritische randvoorwaarden

Voor Nederland zijn handelsafspraken in multilateraal verband altijd van vitaal belang geweest, omdat het vrijwel ondoenlijk is om een concurrerend speelveld voor handel te creëren gebaseerd op aparte bilaterale overeenkomsten met elk van de handelspartners. Effectieve samenwerking in het kader van de GATT en zijn opvolger de World Trade Organisation (WTO) is daarom een kritische randvoorwaarde voor de Nederlandse agrosector.

Het belangrijkste doel van de GATT was bestaande handelsbelemmeringen te verminderen en zo veel mogelijk op te heffen. Dit was succesvol voor industrie-producten, maar landbouw bleef lange tijd buiten schot omdat deze sector als

4 Landbouwatlas van Nederland (1959). Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening

5 Meester, G. en L. Dries (2013). Europese integratie: betekenis voor landbouw, voedsel en groen. In: EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk. Redactie: Gerrit Meester, Petra Berkhout en Liesbeth Dries. Wageningen Academic Publishers.

een nationale aangelegenheid werd gezien. Pas met de afronding van de Uruguay-ronde in 1993 zijn verdergaande afspraken gemaakt over handelsliberalisering van de landbouw en afbouw van de mogelijkheden om steun te geven aan de sector.

Momenteel stagneert de Doha-ronde – het vervolg op de Uruguay-ronde – die is gestart in 2001. Dat hangt onder meer samen met het toegenomen aantal spelers. Het zijn niet langer de EU en de VS die de dienst uitmaken. Er zijn meer landen aangeschoven die hun eigen belangen inbrengen, en daarmee ook meer potentiële tegenstellingen en conflicten. Ook speelt mee dat er meer dossiers op de agenda staan, waardoor de belangentegenstellingen groter zijn geworden.

Tegelijkertijd zien we dat handelsafspraken in toenemende mate worden gemaakt tussen blokken van landen. Zo is er de North American Free Trade Agreement (NAFTA) tussen de VS, Canada en Mexico, de Asia-Pacific Trade Agreement (APTA) in Zuidoost-Azië en het Trans Pacific Partnership (TPP) van landen rondom de Stille Oceaan (met uitzondering van de VS die zich recentelijk terugtrokken uit dit akkoord). Er is het Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) verdrag tussen de EU en Canada, een Free Trade Agreement (FTA) van de EU met Japan, en de voorgenomen Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) tussen de EU en de VS. De EU is daarnaast actief om vooral met ACS-landen⁶ zogenaamde *Economic Partnership Agreements* (EPA's) af te sluiten, die beogen de handel te diversifiëren en met hulp en investeringen bij te dragen aan lokale ontwikkeling. Daarbij worden ook garanties voor investeringsbescherming ingezet als middel om buitenlandse directe investeringen (FDI) te bevorderen en te beschermen. Zo bezien wordt door veel landen het belang van het afschaffen van handelsbelemmering groot geacht.

Veranderend speelveld: verder kijken dan economische overwegingen

We kunnen tegelijkertijd constateren dat andere dan economische overwegingen steeds meer een rol gaan spelen in de internationale betrekkingen. Zo hebben zorgen over onder meer voedselzekerheid, armoede en gevolgen van klimaatverandering geleid tot een internationale overeenkomst gericht op *Sustainable*

6 ACS-landen zijn landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, waarmee de EU van oudsher – in de tijd dat de EU de interne markt vrijwel volledig afschermd van externe marktontwikkelingen – gunstiger voorwaarden voor invoer afsprak dan met andere landen. Het zijn overwegend voormalige koloniën van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.



Development Goals (SDG's) en tot het *Klimaatakkoord van Parijs*, beide in 2015 overeengekomen binnen het kader van de Verenigde Naties. Dergelijke zorgen en daarmee verbonden maatregelen hebben (nog) geen plek in het internationale handelsoverleg (WTO). Initiatieven als de Roundtables voor soja en voor palmolie geven echter aan dat de zorgen over de gevolgen van de handel voor het milieu en biodiversiteit steeds serieuzer worden genomen. In genoemde *Roundtables* blijven afspraken over duurzame(re) productie beperkt tot de deelnemende partijen. De vraag is of dergelijke afspraken uiteindelijk ook 'mondiaal' zijn in te voeren.

Ook is er de discussie over onafhankelijkheid ('sovereignty') als het gaat om voedselzekerheid. De recente prijsspieken op internationale agrarische markten hebben met name voedsel-importerende ontwikkelingslanden ertoe aangezet naar mogelijkheden te zoeken om minder afhankelijk te worden van importen.⁷ Exporterende landen vrezen voor grotere handelsbeperkingen. Zo is één van de heikele punten in de WTO-onderhandelingen de vraag of strategische voedsel-

7 Watson, D.D. (2017). The political economy of food price policy during the global food price crisis of 2006-2008. *Food Security* 9 (3): 497-509. <https://doi.org/10.1007/s12571-017-0685-z>

voorraden publiek mogen worden gefinancierd en of er dan geen oneigenlijke steun aan de landbouwsector is.

Ook binnen Nederland is er veel discussie over de omvang en het intensieve karakter van de landbouwproductie en de effecten daarvan op bijvoorbeeld het milieu, de volksgezondheid of het welzijn van de dieren.⁸ Daarnaast is er de vraag in hoeverre externaliteiten (zoals milieukosten) kunnen worden doorberekend in de prijzen en de mogelijke ondermijning daarvan door goedkopere importen uit derde landen.⁹ Handel is dus meer dan 'alleen maar' het verslepen van goederen van plaats A naar B, want handel heeft ook belangrijke gevolgen voor het milieu en biodiversiteit. Als deze externaliteiten worden meegenomen in de kostprijs komt de Nederlandse handelspositie, die sterk samenhangt met specialisatie en intensief gebruik van inputs, verder onder druk te staan. Veel producten kunnen immers ook door andere landen worden geleverd, tegen dezelfde of gunstiger milieu- of andere randvoorwaarden, maar dan wel goedkoper.

In het licht van de toenemende aandacht voor duurzaamheid en klimaatverandering lijkt de internationale, op exportgerichte oriëntatie van de Nederlandse agrosector niet toekomstbestendig en zal de sector op zoek moeten naar

alternatieve verdienmodellen. Verdienmodellen waarbij we kunnen vermarkten waar we ook goed in zijn: kennisintensieve processen en kennis van de maatschappelijke context waarin

Op zoek naar andere verdienmodellen

de agrosector acteert. De maatschappelijke discussies over de effecten van de intensieve landbouwproductie in Nederland op de omgeving leiden tot allerlei innovatieve oplossingen om deze het hoofd te bieden. Dit levert relevante oplossingen voor andere gebieden in de wereld die te maken hebben met vergelijkbare omstandigheden. Ons comparatieve voordeel is in hoge mate gebaseerd op onze slimme combinatie van hardware (productie), software (kennis/training/educatie) en orgware (organisatie en agrologistieke processen).

- 8 WRR (2014). Naar een voedselbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 9 Swisher, M.E., J. Ruiz-Menjivar en R. Koenig (2018). Value chains in renewable and sustainable food systems. Renewable Agriculture and Food Systems 33(1): 1-5.; Baltussen et al. (2017). Valuation of livestock eco-agri-food systems: poultry, beef and dairy. Wageningen Economic Research Report 2017-039

Kan handel bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen?

Achter de hiervoor beschreven ontwikkelingen zit als gemeenschappelijke deler de zorg om de gevolgen van handel, voor bijvoorbeeld de binnenlandse werkgelegenheid, voor het milieu of voor de voedselvoorziening. Er zit ook het idee achter dat afschermen van de eigen markt mogelijk een manier is om deze effecten te verminderen omdat vrijhandel wordt gezien als grote boosdoener. De vraag is of het terecht is om handel als veroorzaker van niet-duurzame productie, voedseltekorten en/of verminderde werkgelegenheid in de landbouwsector te beschouwen. Wij benaderen de rol van handel bij duurzame en klimaatbestendige ontwikkeling vanuit de vraag hoe handel zou kunnen bijdragen aan de oplossing van deze maatschappelijke uitdagingen. Vervolgens stellen we de vraag welke rol de Nederlandse agrosector – gezien haar sterke positie op de wereldmarkt – hierin kan spelen en wat dit kan betekenen voor de handelsstrategie van de sector.

Om deze vragen te beantwoorden, bespreken we allereerst de positie van de Nederlandse agrosector op internationale markten. Daarna gaan we in op de (meest relevante) SDG's en de rol daarbij voor de landbouw- en andere delen van de agrosector. We richten ons daarbij vooral op een aantal dilemma's en spanningen vanuit het handelsperspectief. Daarna gaan we in op de vraag of en hoe handel kan bijdragen aan het bereiken van de SDG's en de klimaatdoelstellingen van 'Parijs'. Het paper eindigt met een analyse van wat Nederland (bedrijfsleven, overheid, ngo's en burgers) – via de handel in landbouwproducten en grondstoffen – kan doen om bij te dragen aan de SDG's en 'Parijs'.



en
6.⁹⁵

10 Tulpen
1. Wahl!
Bundel
6.⁹⁵

De positie van de Nederlandse agrosector op internationale markten

Nederland staat internationaal bekend om de sterke concurrentiepositie van de landbouw met aanverwante toeleveranciers, verwerkers en andere dienstverlening. De *National Geographic* (van september 2017) roemt Nederland als grote efficiënte producent van landbouwproducten. In het artikel wordt gewezen op de sterke innovatiekracht van de sector die steeds in staat is om meer te produceren met minder grondstoffen (inputs). Door deze efficiënte manier van produceren neemt Nederland een sterke positie in op internationale markten van landbouwproducten.¹⁰

Toegang tot internationale markten is erg belangrijk voor de Nederlandse agrosector. De Nederlandse afzetmarkt is te klein voor de ambities van veel bedrijven, die een groot deel van hun producten – variërend van zaaizaad tot kippenslachtlijnen en kaas – afzetten buiten Nederland. Omgekeerd draaien veel bedrijven in de agrosector – zowel in de toelevering als in de verwerking – voor een belangrijk deel op ingevoerde grondstoffen.

Vaak wordt met trots gesproken over het feit dat Nederland de 2e exporteur ter wereld is van agrarische producten. Daarbij wordt dan ook gewezen op de rol die Nederland heeft in het voeden van de wereld, en op de kracht van het Nederlandse agrocluster. Rondom deze dominante exportrol komen wel meer vragen, onder meer vanwege de belasting van het milieu, het dierenwelzijn en de eerlijke beloning van de productiefactoren.

Leidende agro-exportpositie sterk afhankelijk van Europese Unie

De cijfers geven aan dat Nederland – na de Verenigde Staten – veruit de belangrijkste agro-exporteur is. Het gaat dan vooral om export naar buurlanden. Van

10 Viviano, F. (2017). This tiny country feeds the World. *National Geographic*. September 2017. <https://www.nationalgeographic.com/magazine/2017/09/holland-agriculture-sustainable-farming/>

de export gaat zo'n 80% naar de Europese Unie en dan vooral naar Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België en Luxemburg. De belangrijkste exportproducten zijn groente en fruit, levende dieren en vlees, en bloemen en planten. Ook de samengestelde producten, waarin overige producten zitten die geschikt zijn voor menselijke consumptie, zoals bewerkt vlees, groenten en vis, is een productgroep van formaat. Deze producten worden, evenals graan-producten, dranken en zuivelproducten, ook veel buiten de Europese Unie afgezet.

Buiten de EU zijn de Verenigde Staten en China de belangrijkste exportbestemmingen voor Nederlandse landbouwproducten. China lijkt hard op weg om de Verenigde Staten (VS) van de troon te stoten als belangrijkste handelspartner binnen de groep niet-EU-landen. De stijging van de export naar China tussen

Van de export gaat zo'n 80% naar de Europese Unie

2015 en 2016 bedroeg 24% terwijl de export naar de VS 'slechts' met 3,4% steeg. De totale agrarische export naar de VS bedroeg 2,4 miljard euro. Naar China werd in 2016 voor

2,2 miljard euro geëxporteerd. Overigens behoorde Rusland ook tot de sterk groeiende exportmarkten voor Nederland. Met de afkondiging in 2014 van het nu nog voortdurende invoerverbod op een groot aantal producten uit de EU is die exportstroom echter teruggelopen van 1,6 miljard euro in 2013 tot 850 miljoen euro in 2016.

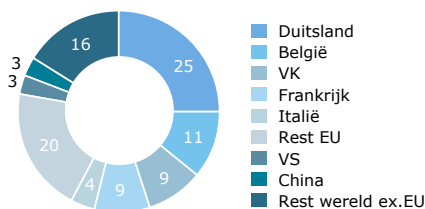
Het merendeel van de handel van alle landen vindt sowieso al voornamelijk plaats met de burens (figuur 2.1). Nederland is met andere woorden exporteur op een 'wereld'markt die qua omvang betrekkelijk klein is, want maar 10% van de wereldhandel betreft handel in agrarische producten.¹¹ Daarnaast geldt dat een groot deel van deze agrarische handel plaatsvindt tussen bedrijven en ook wordt beheerst door een beperkt aantal bedrijven.^{12,13}

11 FAO (2005). The State of Food and Agriculture: Rome: FAO

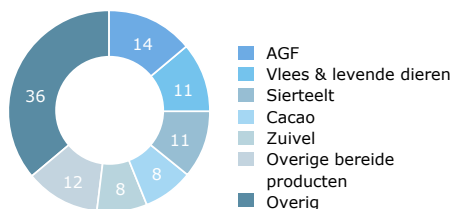
12 Ercsey-Ravasz M., Z. Toroczka, Z. Lakner, J. Baranyi (2012). Complexity of the International Agro-Food Trade Network and Its Impact on Food Safety. PLoS ONE 7(5): e37810. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0037810>

13 Zie bijvoorbeeld Agrifood Atlas, facts and figures about the corporations that control what we eat (2017).

Exportaandelen bestemmingslanden



Exportaandelen van producten

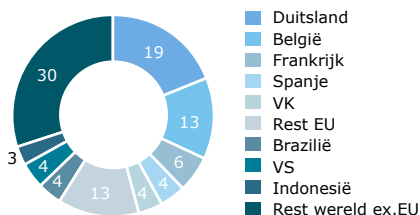


Figuur 2.1: een cirkeldiagram met de belangrijkste **afzetmarkten**, en een cirkeldiagram met de belangrijkste **NL exportproducten** (2016 data, Eurostat)

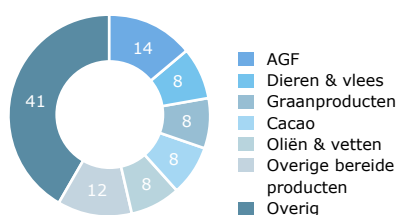
Nederlandse agro-industrie en -handel onderdeel van mondiale ketens

Nederland voert ook veel landbouwproducten in: in 2016 ter waarde van 62,4 miljard euro. Daarvan is ruim de helft (33,9 miljard euro) afkomstig uit andere EU-lidstaten. Bij deze invoerstroom hebben zuivelproducten, dranken, vis, en groenten en fruit het grootste aandeel. De belangrijkste importproducten uit landen buiten de EU-28 zijn fruit, oliehoudende zaden (sojabonen, raapzaad), oliën en vetten (waaronder palmolie) en cacao (met name bonen). Brazilië en de VS zijn de grootste leveranciers van landbouwproducten die door Nederland worden geïmporteerd (figuur 2.2).

Importaandelen oorspronglanden



Importaandelen producten

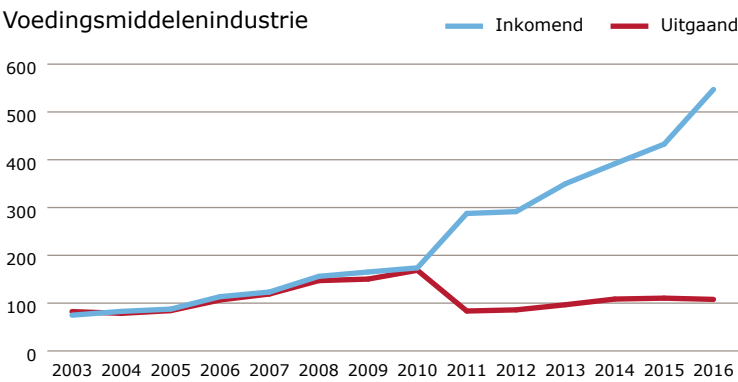


Figuur 2.2: een cirkeldiagram met de belangrijkste oorspronglanden van **NL importen**, en een cirkeldiagram met de belangrijkste **importproducten** (2016 data, Eurostat)

De omvang van geïmporteerde grondstoffen (van naast bovengenoemde ook bijvoorbeeld van granen en andere ingrediënten voor veevoer) en de verwerking

daarvan voor de eigen en de buitenlandse markt, laat zien dat de Nederlandse agro-industrie en -handel onderdeel zijn van mondiaal opererende ketens. Naast het belang voor de export zijn open grenzen voor deze ketens ook een voorwaarde om de aanvoer van grondstoffen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Bedrijven proberen ook door middel van een vestiging in het buitenland te profiteren van marktkansen dan wel de aanvoer van grondstoffen ('sourcing') naar Nederland zeker te stellen. Er zijn veel voorbeelden waarin bedrijven met een Nederlandse basis zich als multinational hebben ontwikkeld, in bijvoorbeeld de zaadveredeling, bloemen- of tomatenteelt, aardappelverwerking en veevoerproductie. Dat de Nederlandse agrosector ook aan de hand van buitenlandse directe investeringen steeds meer internationaliseert, laten (overigens zeer grove) cijfers van De Nederlandsche Bank¹⁴ zien in figuur 2.3.



Figuur 2.3: Inkomende en uitgaande FDI op gebied van agro en food (in miljarden euro)

Transitland Nederland voegt waarde toe

Nederland is door zijn ligging ook een belangrijke transitland voor export vanuit het achterland naar andere EU- of derde landen, dan wel voor importen uit derde landen die verder worden vervoerd naar EU-lidstaten. Deze handelsstromen worden wederuitvoer (uitvoer na een be-/verwerking) of doorvoer (uitvoer zonder be- of verwerking) genoemd. Een voorbeeld van wederuitvoer is de import van sojabonen die in Nederland worden geplet en als olie of sojameel

14 Zie voor toelichting op de cijfers: www.statistiek.dnb.nl

worden uitgevoerd. Ongeveer een kwart van de Nederlandse agrarische export heeft een buitenlandse oorsprong en wordt na een (kleine) bewerking wederom geëxporteerd.¹⁵ De wederuitvoer is relatief groot in geval van vis, fruit, oliezaden (soja) en cacao. Doorvoer is maar enkele procenten van de totale Nederlandse export van landbouwproducten. Met doorvoer wordt dan ook niet veel verdiend. Voor wederuitvoer van eerst geïmporteerde producten ligt dat anders. Dit zijn vaak 'laagwaardige' grondstoffen en halffabricaten, waar door bewerking waarde aan wordt toegevoegd, waarna de producten weer worden geëxporteerd. Het CBS berekent op basis van cijfers van 2016 dat de Nederlandse economie 48 miljard euro aan de export van landbouw- en landbouw gerelateerde producten verdiende.¹⁶ De grootste verdiensten zitten bij de in Nederland zelf voortgebrachte sierteeltproducten, vlees en zuivel. Daarnaast wordt aanzienlijk verdiend aan de export van graan-/meelbereidingen, cacaoproducten, groente- en fruitproducten, en dranken zoals bier. Bij al deze laatstgenoemde productgroepen zijn geïmporteerde grondstoffen veelal de basis van het eindproduct.

Export van geïntegreerde technologie en kennis

De Nederlandse export bestaat dan ook voor een belangrijk deel uit verwerkte, hoogwaardige producten. Onder deze noemer vallen naast de bewerkte agro-producten de agro-gerelateerde producten, waar onder meer landbouwmachines, meststoffen, machines voor de voedingsmiddelenindustrie en kasmaterialen toe behoren. De export van de technologie- en kennisintensieve producten neemt jaarlijks toe en bedroeg naar schatting 9,1 miljard euro in 2017, tegen 4,4 miljard euro aan import van dergelijke producten.¹⁷ Inclusief de eerder beschreven primaire en secundaire landbouwgoederen komt de totale Nederlandse landbouwexport in 2017 voor het eerst boven de honderd miljard uit: 100,8 miljard euro.

Naast de export van goederen is ook dienstverlening aan de buitenlandse agrosector een belangrijk Nederlands exportproduct.¹⁸ Deze dienstverlening kent vele gezichten, die niet gemakkelijk in bestaande handelsdata zijn te herkennen. Op kennis vastgelegd in producten en procedures rusten soms patenten en andere intellectuele eigendomsrechten, zoals licenties. Een buitenlandse partij

15 Landbouw-Economisch Bericht (2015), via <http://www.agrimatie.nl/docs/LEB-2015.pdf>.

16 Agrimatie, Handel en afzet (2018).

17 Agrimatie, Landbouwgerelateerder goederen (2018).

18 Berkum, S. van, J. Wijnands en B. Pronk (2013). Export van kennis en technologie door het Nederlandse agrocomplex: Verschijningsvormen, maatstaven en prestaties, LEI-nota 13-024.

die daarvan gebruik wil maken betaalt royalties of fees. Om te weten te komen hoeveel het Nederlandse agrocluster verdient aan royalties enzovoort en wat de omzet van dienstverleners in het buitenland is, is onderzoek van jaarverslagen en andere bedrijfsspecifieke informatie nodig. Voor wat betreft de universiteiten of hogescholen heeft kennisexport nog een specifieke vorm, namelijk verdienen uit de inkomende stroom van buitenlandse studenten. Deze studenten vergaren in Nederland kennis, die vervolgens mee wordt genomen naar het land van oorsprong. Vaak resulteert dit weer in marktkansen voor Nederlandse bedrijven in die landen.

Nederlandse agrarische handel heeft kleine rol in opkomende economieën

De grootste economische groei vindt plaats in Aziatische landen, met China, India, Thailand, Indonesië, Vietnam en de Filipijnen als opkomende spelers (eerst als importeurs, daarna voor sommige producten ook als exporteurs). Hetzelfde geldt voor de handel in landbouwproducten. Nederland handelt nog relatief weinig met deze Aziatische landen. Momenteel blijft de Nederlandse export van goederen naar Azië achter op de export naar andere West-Europese landen. In 2015 ging 2,5% van de totale Nederlandse bruto-export van goederen naar China en Hongkong, ten opzichte van circa 8% voor het VK, 6,5% voor Duitsland en 3,5% voor Denemarken. Tegelijkertijd bedroeg de Nederlandse bruto-export naar India in 2015 uit slechts 0,5% van de totale Nederlandse bruto-export, vergeleken met 2,2% voor België en net iets meer dan 1% voor het Verenigd Koninkrijk.¹⁹

Een tweede grote verandering die in het verschiet ligt is de opkomst van de Afrikaanse markt. De bevolking in Afrika neemt in rap tempo toe, en in 2050 zal de regio naar schatting 2,5 miljard inwoners kennen, oftewel ruim een kwart van de wereldbevolking.²⁰ Daar komt bij dat een groot deel van de Afrikaanse bevolking relatief jong is en beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Voor het genereren van voldoende en productieve werkgelegenheid is de bijdrage van de landbouw bescheiden, maar er liggen ruime mogelijkheden in de verwerkende agro-industrie, het transport en de handel. Veel Afrikaanse economieën vertonen een voortvarende groei en de opkomende middenklasse vraagt om hoogwaar-

19 Oomen, N. en W. Rougour (2017). Dutch export opportunities in Asia. Is The Netherlands lagging behind? Amsterdam: SEO Economics Report for MinBuza.

20 UN (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division

dige voedselproducten. Daar waar nu nog jaarlijks voor US\$ 35 miljard aan voedsel wordt geïmporteerd – ruim 60% van de Afrikaanse buitenlandse handel – ligt het voor de hand dat in de nabije toekomst meer voedsel lokaal wordt geproduceerd.²¹

Nieuwe trends in handel

Een derde belangrijke tendens is de toegenomen rol van standaarden en niet-tarifaire beperkingen (NTM) – vooral Sanitaire en Fytosanitaire Regels (SPS) en Technical Barriers to Trade (TBT) – in het internationale handelsverkeer.²² Naast publieke standaarden op het gebied van voedselveiligheid, worden ook private standaarden inzake kwaliteit en duurzaamheid in toenemende mate van belang, zoals de groeiende aandelen van *fair trade* labels laten zien. Exporten vanuit ontwikkelingslanden krijgen steeds vaker te maken met dergelijke eisen, die voor producenten die niet mee kunnen komen kunnen fungeren als non-tarifaire handelsbeperkingen. Deze leiden tot een belangrijk welvaartsverlies voor producenten in exporterende landen, maar ook voor consumenten in de importerende landen.²³

Ook in het reguliere handelsverkeer komen verstoringen voor, onder meer door goedkope exporten ('dumping') van bijvoorbeeld Europese kippenpootjes naar West-Afrika, waardoor de lokale productie in landen als Senegal, Kameroen en Ghana soms meer dan gehalveerd werd.²⁴ Anderzijds blijft het voor Afrikaanse exporteurs zeer moeilijk om meer verwerkte producten op de Europese markt af te zetten, omdat de invoertarieven bij verwerking toenemen (zogenoemde tariefescalatie). In dit soort gevallen zijn er belangrijke onevenwichtigheden in de handelsafspraken zoals vastgelegd in de Economische Partnerschap Overeenkomsten tussen de EU en de ACS-landen.

21 In 2016 waren de belangrijkste Afrikaanse importproducten granen (28%), dierlijke en plantaardige vetten en oliën (11%), suiker en suikergoed (9%) en eetbaar slachtafval (6%). Egypte (17%), Algerije (12%), Zuid-Afrika (10%) en Nigeria (8%) waren de grootste importeurs van agrarische producten (ITC trade map).

22 Gibbon, P., S. Ponte en E. Lazaro, Eds. (2010). *Global Agro-Food Trade and Standards Challenges for Africa*. London: Palgrave.

23 Demaria, F., S. Drogue en M.-L. Rau (2015). EU preferences for agri-food products from developing countries- winning and losing due to the EU GSP reform, IAAE Conference, August 9-14, 2015, Milan, Italy. Kareem, O. I. en M.-L. Rau (2018): Market Access for Africa's Fruits and Vegetables Exports in the European Union: Evidence from Sanitary and Phytosanitary Measures. In: Nicita, A. en J. de Melo (eds.): *Non-Tariff Measures Economic Assessment and Policy Options for Development*. New York and Geneva: UNCTAD.

24 <http://epamonitoring.net/south-africa-and-ghanaian-poultry-industries-to-joint-forces-against-eu-dumping-of-poultry-parts/>

An aerial photograph showing the underside of a large aircraft's wing in the upper left corner. Below the wing, a vast expanse of blue water is filled with numerous smaller ships of various sizes, including cargo ships and tankers. A large white number '3' is centered within a white circular frame that overlaps the wing and the water.

3

Een veranderd internationaal kader

WTO stagneert door veranderende machtsverhoudingen

Na WWII is er decennialang een internationale beweging geweest om handel vrij(er) te maken. Landen die het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ondertekenden waren succesvol in het geleidelijk verlagen van importtarieven op industrieproducten. Pas in de jaren tachtig werden ook de handelsvoorwaarden voor landbouwproducten onderwerp van gesprek. Dit mondde in 1993 uit in het GATT Uruguay Ronde-akkoord voor landbouwproducten dat op 1 januari 1995 inging. Met het akkoord werden maxima gesteld aan exportsubsidies voor landbouwproducten voor alle deelnemende landen. Ook werden vergaande afspraken gemaakt over het terugdringen van de steun aan de landbouw en het vergroten van de markttoegang, onder meer door het verlagen van de importtarieven.

Het vervolg op de Uruguay Ronde is de door de WTO (als opvolger van de GATT) in 2001 gestarte Doha-ronde, maar deze heeft tot nu toe weinig opgeleverd. Daar zijn een paar redenen voor. Ten eerste zijn de machtsverhoudingen tussen de WTO-leden veranderd. Vooral de opkomende economieën (de 'BRICS'-landen: Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) staan niet meer toe dat alleen de EU en VS de dienst uitmaken, maar brengen hun eigen belangen in. Daarmee ontstaan ook meer potentiële tegenstellingen en conflicten.

Ten tweede worden meerdere dossiers (naast landbouw onder andere ook industrie, diensten, milieu en intellectuele eigendomsrechten) tegelijkertijd besproken. Hierdoor is de onderhandelingsagenda wel erg breed; en met het principe 'nothing is agreed till all is agreed' wordt het dan lastig om tot een besluit te komen. Ten derde is met de financieel-economische crisis van 2008 en de oplopende en tegelijkertijd sterk schommelende wereldmarktprijzen voor landbouwproducten (met scherpe pieken in 2007/2008 en 2011/12) althans bij een deel van de landen de blik meer naar binnen gericht. Zo stelde een aantal landen exportbeperkingen in om de voedselprijzen op de eigen binnenlandse markt zoveel mogelijk te stabiliseren. Dit had weer tot gevolg dat internationale

prijzen nog verder werden opgestuwd en afhankelijk gemaakt van intern beleid en protectionistisch gedrag.

Europese Unie blijft ondanks tijdsgeest inzetten op handelsakkoorden

Overigens betekent de stagnatie van de WTO Doha-ronde niet dat het proces van handelsliberalisatie volledig stilligt. Als alternatief hebben veel landen hun

Als alternatief hebben veel landen hun toevlucht genomen tot regionale of preferentiële akkoorden met één partner of een beperkt aantal

toevlucht genomen tot regionale of preferentiële akkoorden met één partner of een beperkt aantal. Daar waar het gaat om landbouwproducten merkt de OECD (2015) op dat in deze akkoorden vooral importtarieven worden verlaagd, maar ook dat

veel preferentiële akkoorden uitzonderingen voorbehouden aan met name zuivel, vlees, suiker en granen; deze blijven vaak relatief sterk beschermd. Een belang-



rijk effect van bilaterale of preferentiële akkoorden is dat handelsstromen er door worden verlegd ten voordelen van betrokken landen, waardoor landen die er niet bij betrokken zijn, markt(en) zullen verliezen. Dit is voor de EU de reden om voluit te blijven inzetten op het afsluiten van handelsakkoorden, zowel bilateraal als multilateraal, zolang er in WTO-verband geen belangrijke voortgang wordt geboekt.^{25, 26}

Met deze houding – die in het belang van Nederland als handelsnatie is – lijkt de Europese Commissie tegen de tijdgeest in te gaan. Die tijdgeest wordt belichaamd door critici van het globaliseringsproces, mogelijk gemaakt door vrije(re) handel in goederen en minder regels voor internationale kapitaalstromen (onder meer als gevolg van investeringsverdragen).

Toenemende onrust over 'unfair trade' en ongelijk 'level playing field'

Niet alleen anti-globalisten hekelen de grote invloed van het bedrijfsleven op onderhandelingen over handelsafspraken, en wijzen op 'unfair trade' als nationaal vastgestelde sociale en/of milieuwetten niet door handelspartners hoeven worden opgevolgd. Consumentenorganisaties en vakbonden uiten eveneens twijfels over het mogelijk ongelijke 'level playing field' dat door internationale handel wordt gehandhaafd. Ook economen zoals Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz wijzen op de grote verdelingseffecten waarmee handelsliberalisatie gepaard kan gaan.²⁷

Die zorgen geven ook aan dat er een groeiend besef ontstaat dat handel negatieve gevolgen kan hebben op de lokale economie en samenleving. De relatie tussen handel en het voedselsysteem krijgt ook steeds meer aandacht, waarbij wordt gewezen op het belang om de lokale voedselvoorziening zo te organiseren, dat toegang voor brede groepen (access) en duurzaamheid (in termen van het gebruik van hulpbronnen: water, energie, klimaat) gewaarborgd is. Daarbij is de neiging om de lokale voedselproductie te beschermen tegen goedkopere import van voedsel.

25 EC DG Trade, 2015 'Trade for all' document

26 Er zijn naar schatting meer dan 400 preferentiële handelsakkoorden, waarvan het merendeel ook afspraken over landbouwproducten bevat: zie bijvoorbeeld OECD, 2015; OECD november 2017 scoping paper.

27 Stiglitz, J.E. (2017). Globalisation and its discontents revisited. Anti-globalisation in the era of Trump. W.W. Norton & Company, New York, Londen.

Het valt echter te betwijfelen of protectionisme de juiste reactie is. Immers, handel is – vanuit de economische theorie gezien – een efficiënt middel om wederzijdse belangen te dienen en zou zo kunnen bijdragen aan die bredere doelstellingen, zoals ook verwoord in de Sustainable Development Goals (SDG's) en het Klimaatakkoord van Parijs.

Handel als middel voor betere voedselvoorziening en duurzaamheid

In september 2015 hebben de Verenigde Naties (VN) tijdens de Sustainable Development Summit in New York de Sustainable Development Agenda aangenomen. De agenda bevat 17 doelen en 169 bijbehorende subdoelen, die onderling samenhangen.

Vanuit het gezichtspunt van de agrosector, zijn vooral de SDG-doelen 1 (armoede), 2 (honger), 12 (duurzame productie & consumptie) en 13/15 (milieu/klimaat) relevant. We gaan daarom met name in op deze vier doelen. We verkennen de vraag of en hoe handel kan bijdragen aan de SDG's en de klimaatdoelstellingen.²⁸ Daarbij gaat het zowel over positieve als negatieve aspecten en de mogelijke inherente spanningsvelden tussen deze doelstellingen.²⁹ Voor iedere SDG schetsen we eerst indien mogelijk de huidige situatie op basis van de indicatoren zoals overeengekomen in het Global indicator framework,³⁰ en gaan we daarna in op de mogelijke bijdrage aan de SDGs vanuit handelsperspectief.



SDG 1. Het beëindigen van armoede in al zijn vormen en overal ter wereld

Volgens de laatste cijfers van de VN waren er in 2013 767 mln. mensen die moesten rondkomen van minder dan 1,90 dollar per dag: dat is 11% van de wereldbevolking. Met minder dan 1,90 dollar per dag, val je in de categorie mensen met extreme armoede. Het aantal mensen dat moet rondkomen van zo weinig is gehalveerd sinds 2000, toen 1,7 miljard mensen nog in extreme armoede leefden.

28 Messerlin, P. (2017). Trade and Trade Policy Issues in the United Nations' Millennium Development Goals and the Sustainable Development Goals. ADBI Working Paper 638. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2942657>.

29 Pradhan, P., L. Costa, D. Rybski, W. Lucht en J.P. Kropp (2017). A Systematic Study of Sustainable Development Goal (SDG) Interactions, *Earth Future* (5): 1169–1179, DOI: 10.1002/2017EF000632

30 <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>

De armoede is geconcentreerd in sub-Sahara Afrika: 42% van de mensen leeft daar in extreme armoede. Zo'n één derde van de mensen in extreme armoede woont in Zuid-Azië; 80% van de mensen die in extreme armoede leeft, woont op het platteland, 64% werkt in de landbouw. Ontwikkeling van de landbouw kan dus een belangrijke rol spelen in het verminderen van armoede.

Vanuit de handelstheorie is het duidelijk dat 'vrije handel banen creëert en inkomens ondersteunt in sectoren waar de economie een comparatief voordeel heeft, maar een negatieve impact heeft op de werkgelegenheid en inkomens in sectoren waar dit comparatieve voordeel ontbreekt. Dit impliceert dat open en vrije handel leidt tot een herstructurering van de economie die kostbaar kan zijn.³¹

Handel kan zeker bijdragen aan welvaart, maar het effect hangt wel af van de heersende handelsvoorwaarden. In het geval van landbouw geldt dat wanneer boeren mee kunnen komen in internationale handelsketens dit voor betrokkenen positief is. Publieke en private standaarden op het gebied van voedselveiligheid, gezondheid en kwaliteit zijn echter steeds bepalender voor de internationale handelsstromen. Dit kan leiden tot uitsluiting van boeren, vooral in Afrika en Azië, van (met name internationale) handelsketens wanneer zij aan deze standaarden niet kunnen voldoen. Evenzo goed kunnen boeren er profijt van hebben als ze wél aansluiting vinden. Recent onderzoek geeft aan dat lokale producenten na verloop van tijd redelijk goed in staat blijken te zijn om aan stringente internationale standaarden te voldoen.³² Maar het voorbeeld van de EU-export van kippenpootjes geeft aan dat handel ook anders kan uitpakken; de ontwrichtende werking op de lokale markten heeft in Afrika geleid tot de *FairPlay anti-dumping movement*, waarin Zuid-Afrika en Ghana samenwerken om dergelijke dumping in de toekomst te kunnen voorkomen.³³

Een belangrijk spanningsveld is dat de overgang naar vrijhandel en het blootstellen van lokale producenten aan de regels van de internationale markt veelal gepaard gaat met omvangrijke aanpassingskosten. Vrijere markten vereisen dus op hun beurt ondersteuning door flankerend sociaal (en milieu)beleid. Het is een wereldverspreid misverstand dat ontwikkelingslanden gebaat zouden zijn bij protec-

31 Helble, M. en B. Shepherd (2017). Win-Win: how international trade can help meet the sustainable development goals. Tokyo: Asian Development Bank Institute; A. Louet en D. Laborde (2017). Agriculture, development, and the global trading system: 2000– 2015. Washington DC: IFPRI, p.164–165.

32 Swinnen, J. (2016). Economics and politics of food standards, trade, and development. *Agricultural Economics* 47 (1): 7–19. DOI: 10.1111/agec.12316.

33 <http://epamonitoring.net/south-africa-and-ghanaian-poultry-industries-to-joint-forces-against-eu-dumping-of-poultry-parts/>

tionisme: afscherming van de lokale markt kan wellicht tijdelijk soelaas bieden, maar is op de langere termijn schadelijk voor verdere marktontwikkeling.^{34,35}

De UN Food & Agricultural Organization (FAO) geeft in haar jaarlijkse State of Food & Agriculture³⁶ een helder overzicht van wat er nodig is om landbouw en handel te laten bijdragen aan structurele armoedebestrijding. De FAO constateert dat het patroon en de snelheid van structurele en rurale transitie sterk per regio – en in veel gevallen per land – verschillen. Transitieprocessen kunnen ertoe leiden dat mensen eerder van het platteland naar de stad zullen trekken. Daarom is het van belang dat beleid zich richt op ontwikkeling van de landbouwsector en van de niet-landbouwsectoren. In de woorden van de FAO: 'Verhoging van de productiviteit voor alle sectoren is de meest gunstige dynamiek voor rurale en structurele transitie, omdat deze kan leiden tot een snellere afname

34 Koning, N. (2017). Food Security, Agricultural Policies and Economic Growth. Londen: Taylor & Francis.

35 Brooks, J. en A. Matthews (2015), Trade Dimensions of Food Security, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 77, OECD Publishing, Parijs. <http://dx.doi.org/10.1787/5js65xn790nv-en>

36 FAO (2017). The state of food and agriculture.



van de algehele armoede.’ Op deze wijze voorkom je ook de armoedeval, waarbij mensen gevangen blijven in zeer kleinschalige landbouw en ze maar nauwelijks het hoofd boven water kunnen houden.

De FAO wijst er ook op dat plattelandsgebieden om twee redenen een belangrijke bijdrage leveren aan armoedebestrijding: 1) er wonen verhoudingsgewijs meer arme mensen op het platteland; 2) veel arme mensen op het platteland vullen hun inkomen aan met werk binnen of buiten de landbouwsector. Van groot belang daarbij is ook om de verbinding tussen stad en platteland te verbeteren, zodat voedselsystemen inclusiever en effectiever worden. Maar een dergelijke transitie stelt producenten, vooral kleinschalige landbouwers, voor uitdagingen. Zij kunnen zeer lastig een bijdrage leveren aan geïntegreerde waardeketens door hun gebrekkige toegang tot financiën, markten en transport, en door de barrières die worden opgeworpen door eisen wat betreft kwaliteit, traceerbaarheid en certificering. In veel landen zorgt daarnaast de voortdurende fragmentatie van landbouwgrond ervoor dat kleinschalige landbouwers nog minder baat hebben van het gebruik van nieuwe technologieën.



Een goede uitgangspositie in de zin van toegang tot onderwijs, markten en financiën is ook van belang voor het toepassen van nieuwe technieken, en daarmee het vergroten van de concurrentiekracht, zo blijkt uit onderzoek van Wurlod and Eaton.³⁷ Zij onderzochten waarom technologische veranderingen zo langzaam doorsijpelen naar ontwikkelingslanden. Hun onderzoek is gebaseerd op in de loop van 50 jaar verzamelde panelgegevens uit 84 landen. In het onderzoek is geanalyseerd welke factoren ervoor zorgen dat productiviteitsverbeteringen zich van de rijkste naar de armste landen kunnen verspreiden. Zij ontdekten dat productiviteit in de landbouw in de afgelopen decennia wereldwijd is toegenomen, maar ook dat deze groei zich voornamelijk voordeed aan de technologische voorlinie, dat wil zeggen het kleine groepje rijke landen dat verantwoordelijk is voor de meeste innovaties binnen de moderne landbouw. Van deze innovaties heeft uiteindelijk de gehele wereldwijde landbouw profijt, maar het tempo waarin de technologische veranderingen op landniveau plaatsvinden, wisselt naar gelang het inkomen van het land in kwestie. Dat is de reden waarom het proces van innovatie en de daaropvolgende verspreiding van technologische innovaties ervoor heeft gezorgd dat de kloof wat betreft productiviteit tussen de rijkste en de armste landen ter wereld groter is geworden.

Hun belangrijkste bevinding is dat de allerarmste landen de meest basale soorten investeringen moeten plegen voordat ze een begin kunnen maken met veranderingen op technologisch vlak. Het opleidingsniveau van de landbouwers is bijvoorbeeld met name een belangrijke factor voor een productiviteitsverhoging in arme landen, maar nauwelijks van belang in landen met een middeninkomen.

Als tweede punt geldt dat, zodra er aan de basisbehoeften is voldaan, overheidsbeleid belangrijker wordt voor de verspreiding van technologische veranderingen. Voor landen met een middeninkomen wordt de fundamentele openheid van de economie belangrijk, omdat verspreiding afhankelijk is van beleid voor een eenvoudige toegang tot nieuwe producten en nieuwe technologieën. Ten derde zijn grote openbare investeringen in R&D essentieel om buitenlandse technologieën naar het eigen land te kunnen halen. Ten slotte is het in landen met een middeninkomen ook van belang dat er een effectief beleid is wat betreft intellectueel eigendomsrecht om investeringen in verspreiding door de private sector te stimuleren.

37 Wurlod, J.-D. en D. Eaton (2015). Chasing After the Frontier in Agricultural sProductivity. FOODSECURE Working paper no. 36

Deze inzichten wijzen op een sterke complementariteit tussen agrarische ontwikkeling en handel, publieke investeringen en technologische ontwikkeling die bovendien lokaal-specifiek verschillend uitwerkt. Dit kan een belangrijke drijfveer zijn om lokale innovaties tot een comparatief voordeel te maken veelal in nauwe samenwerking met lokale (private en publieke) partners.



SDG 2. Het uitbannen van honger, het realiseren van voedselzekerheid en verbeterde voeding en het bevorderen van duurzame landbouw

Deze doelstelling hangt sterk samen met de eerste, einde aan de armoede. Volgens de laatste cijfers van de VN waren er naar schatting 793 mln. mensen ondervoed (11% van de wereldbevolking) in 2014-2016. Dat is een aanzienlijke daling sinds 2000 toen 15% van de bevolking ondervoed was. Vooral in sub-Sahara Afrika en in Zuid-Azië (India, Pakistan) zijn veel mensen ondervoed.

Bij internationale handel moeten landbouwproducten en voedingsstoffen over lange afstanden worden vervoerd. In een recent IFPRI-onderzoek zijn de macronutriënten (calorieën/proteïne/vet) van handelsstromen in landbouwproducten over een lange periode berekend. Hieruit bleek dat de voedingswaarde van internationale handelsproducten sinds 1996 is toegenomen, vooral in ontwikkelingslanden.³⁸ Ondanks zijn complexiteit is internationale handel dus een steeds belangrijker onderdeel van het wereldwijde voedselsysteem geworden. In 2015 ging bijna 20% van de calorieën die wereldwijd werden geproduceerd, eerst een internationale grens over voordat ze werden geconsumeerd. Dit percentage bedroeg in 1975 slechts 12%.³⁹

Ook Rutten et al.⁴⁰ wijzen op de groeiende afhankelijkheid van geïmporteerde voedingsstoffen voor sommige (maar niet alle) landen, waaronder Zuid-Afrika en de VS. Deze afhankelijkheid neemt in de loop der tijd toe met aanzienlijke variaties in de regio's van herkomst. Dit houdt in dat voedingspatronen en voeding steeds meer worden bepaald door voedsel dat door wereldwijde voedselvoorzieningsketens wordt geleverd. Hiermee wordt een eensgezinde wereldwijde aanpak van cruciaal belang om doelstellingen op het gebied van

38 Deason, D. en L. Laborde (2015). Trade and Nutrition Content. Washington DC: IFPRI.

39 Ibid.

40 Rutten, M., A. Tabeau en F. Godeschalk (2014). We are what we eat. An economic tool for tracing the origins of nutrients with entry points for action. FOODSECURE Working paper no. 28

voedsel en gezondheid te behalen. Over het algemeen winnen Aziatische economieën, maar ook Afrika (met uitzondering van Zuid-Afrika) en het Midden-Oosten terrein als belangrijke leveranciers van agrarische grondstoffen en voedingsstoffen ten koste van Europa en het Amerikaanse continent. Deze eerste landen zijn daarmee dus belangrijke spelers en concurrenten geworden.⁴¹ Vrijhandel verlaagt ook het prijsniveau en de prijsschommelingen van landbouwproducten en voedingsmiddelen. Vrijhandel zorgt voor meer diversiteit in de leveringsbronnen en de voedingswaarde van voedsel en zorgt ervoor dat de afzetmarkt voor boeren voor hun producten groter wordt. IFPRI zegt hierover:

‘In een tijd van groeiend protectionisme is het van groot belang dat we oog blijven houden voor de positieve en actieve rol die internationale samenwerking en een vrijer en eerlijk handelssysteem kunnen spelen op het gebied van economische ontwikkeling en de bestrijding van honger en ondervoeding. Het is ook cruciaal dat we inzien dat multilaterale instanties een sleutelrol kunnen spelen in het mondiale handelssysteem. Dergelijke instanties bieden een kader voor collectieve actie en beschermen kleine en arme landen tegen het niet-coöperatieve handelsbeleid van grotere landen. Met name de Wereldhandelsorganisatie (WTO) moet een sterk en actief multilateraal instituut blijven.’⁴²

Handel en voedselzekerheid zijn dus zeker aan elkaar verwant, maar garanderen niet automatisch resultaat. Het is belangrijk om te erkennen dat voor de aller-armsten vrijhandel niet voldoende werkt. Voor directe armoedebestrijding is breder (sociaal) beleid nodig. De rol van de overheid richt zich dan op het creëren van een vangnet en het dempen van al te grote prijsschommelingen (onder meer door het aanhouden van strategische voedselvoorraden). Dat is in WTO-verband nog steeds een reden voor polemiek. Zo is één van de heikle punten in de WTO-onderhandelingen de vraag of voedselvoorraden publiek mogen worden gefinancierd en of er dan geen sprake is van oneigenlijke steun aan de landbouwsector. Echter, niet zozeer voedselvoorraden, als wel overheidsbeleid gericht op het verbeteren van bijvoorbeeld de rurale infrastructuur, de marktwerking en het opleidingsniveau zijn van veel groter belang voor het vergroten van de agrarische productiviteit en de voedselzekerheid.⁴³

41 Ibid.

42 Deason, D. en L. Laborde (2015). *Trade and Nutrition Content*. Washington DC: IFPRI, p.xviii.

43 Brooks, J. en A. Matthews (2015), *Trade Dimensions of Food Security*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 77, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js65xn790nv-en>



De transformatie van de landbouw in India volgend op de economische liberalisering is een illustratief voorbeeld.⁴⁴ Het Indiase landbouwhandelsbeleid staat nog altijd in dienst staan van de doelen op het gebied van voedselzekerheid. Dit geldt met name voor granen. Ondanks grote reserves aan vreemde valuta en toegang tot de wereldmarkten wordt het landbouwhandelsbeleid in India als het ware aangedreven door de zorgen om voedselzekerheid. Met alle voorspelbare reflexen als gevolg. Beleidsmakers waren bang dat de liberalisering van de landbouwhandel ervoor zou zorgen dat de binnenlandse markt zou worden overspoeld door importproducten, maar dat bleek niet het geval. De landbouwproductie kent juist meer diversiteit en het aandeel van producten met een hoge toegevoegde waarde, zoals tuinbouw-, vee- en visserijproducten, neemt toe. Dit zorgt juist voor meer export van deze producten. De export van producten met een hoge toegevoegde waarde is in de loop der tijd toegenomen, maar India blijft een zeer kleine speler op de wereldmarkt met een ambitie om groter te groeien. Een van de grootste uitdagingen voor de landbouwsector is het gebrek aan een goede fysieke infrastructuur, een gebrek dat nadelige gevolgen heeft voor de export van landbouwproducten. Er is behoefte aan grootschalige investeringen in een goede infrastructuur en de juiste technologieën, maar dat is alleen mogelijk als subsidies worden vervangen door investeringen.⁴⁵

44 Ganguly, K. en V. Laxmi Pandey (2017). Transformation of Indian agriculture following economic liberalization. In: Brouwer, F. en P.K. Joshi (eds). International Trade and Food Security: The Future of Indian Agriculture. Wallingford: CABI.

45 Ibid.



SDG 12: Zorgen voor duurzame consumptie- en productiepatronen

Het is algemeen aanvaard dat een zekere mate van publieke interventie nodig is om duurzame landbouw te bevorderen. Immers: er heersen geen perfecte omstandigheden op de markten, waardoor de externe effecten van landbouwproductie niet automatisch worden geïnternaliseerd. Vrijhandel levert in dat geval niet de gewenste maatschappelijke resultaten en er is specifiek beleid nodig om externaliteiten in te dammen, teneinde aan doelstellingen van milieu, gezondheid en dierenwelzijn tegemoet te komen. De discussie gaat dan vooral over de vraag welke instrumenten het meest effectief en efficiënt zijn.

Binnen het WTO-kader is er maar weinig ruimte om deze criteria te introduceren; veel lidstaten zijn terughoudend vanwege de vrees dat hiermee een ongelijk 'level playing field' tussen de landen zou ontstaan. Hoewel in de WTO-Landbouwovereenkomst en de Doha-verklaring is opgenomen dat non-trade concerns een plaats moeten krijgen in een nieuwe WTO-Landbouwovereenkomst, lijkt daar niet veel van terecht te komen. Het blijkt niet haalbaar om nadere afspraken te maken over onderwerpen zoals dierenwelzijn, etikettering en milieu. Deze onderwerpen zijn nog altijd omstreden, en de reeds bestaande WTO-regelgeving is voor meerdere interpretaties vatbaar, waardoor de WTO-jurisprudentie op dit terrein aanknopingspunten moet bieden.⁴⁶ Daaruit blijkt dat de WTO wel meer oog krijgt voor andere dan alleen handelsbelangen. Niet voor niets is duurzame ontwikkeling opgenomen in de preambule van het WTO-oprichtingsverdrag en heeft de WTO in 2012 een dispuut tussen de EU en de VS over dierwelzijn (zeehondenproducten; seal products) beslecht. Toch zijn er geen specifieke WTO-afspraken over bescherming van het milieu of hoe dierwelzijnseisen (van lidstaten) een generieke geldigheid kunnen krijgen voor alle WTO-leden.

Op het terrein van het bevorderen van duurzaam consumptiegedrag gebeurt er ook het nodige. Een aantal initiatieven probeert de externe effecten van landbouwproducten in de prijs te verdisconteren.⁴⁷ Pas als alle kosten van productie zijn meegerekend, kan de efficiency van de productie worden beoordeeld (zie tekstbox op pagina 38 en 39). In de veeteeltsector worden de externe effecten van geïmporteerd veevoer (sojahandel) en de kosten van emissies veelal niet in

46 Eaton, D.J.F., J. Bourgeois en T.J. Achterbosch (2005). Product differentiation under the WTO; An analysis of labelling and tariff or tax measures concerning farm animal welfare. Den Haag: LEI

47 Zie bijvoorbeeld <http://trueprice.org/> en <http://www.agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2525§orID=2243&themaID=7331&indicatorID%20=%202919>

de prijs verwerkt. Zou men dat wel doen, dan blijkt de Nederlandse melkveesector behoorlijk efficiënt vanuit milieuoogpunt gezien (per kg product). Maar melkproductie leidt voor een aantal milieuthema's ook tot zo'n hoge lokale belasting per ha (zoals ammoniak), dat het systeem uiteindelijk onder druk komt te staan.

Duurzame productie wordt ook op een meer directe wijze bevorderd door de introductie van een set van keurmerken die boeren in staat stellen over te gaan tot duurzamere productiemethoden (GAP: Good Agricultural Practices) en soms ook een meerprijs bieden voor gecertificeerde producten (onder meer koffie, thee, bananen, cacao, etc.). Verschillende gedegen impactstudies door onderzoekers van Wageningen Economic Research tonen keer op keer aan dat het effect hiervan over het algemeen nogal bescheiden is en naar verloop van tijd neigt af te nemen.⁴⁸ Het is daarom belangrijk om, naast het certificeren van handelsartikelen, de pijlen te richten op verdergaande sectorbrede alternatieven, zoals strategieën voor kwaliteitsverbetering en mogelijkheden voor 'landscape labelling'.⁴⁹ Een voorbeeld is duurzaam hout in de bouwsector.

Een laatste voorbeeld van een initiatief voor het bevorderen van meer duurzame productie en consumptie is het wereldwijd opererende the Sustainability Consortium (TSC). TSC is een wereldwijde non-profitorganisatie die de consumptiegoederensector wil transformeren door samen met toonaangevende bedrijven meer duurzame producten te definiëren, te ontwikkelen en te leveren.⁵⁰ In het TSC werken producenten, winkeliers, leveranciers, serviceproviders, ngo's, maatschappelijke organisaties, overheidsinstellingen en academici samen aan dit doel.

48 Ruben, R. (2017). Impact assessment of commodity standards: towards inclusive value chains. *Enterprise Development & Microfinance* 28 (1-2): 82-97. doi.org/10.3362/1755-1986.16-00020

49 Baltussen, W.H.M., M. Tarin Robles en P. Galgani (2017). Valuation of livestock eco-agri-food systems: poultry, beef and dairy. Wageningen University & Research

50 <https://www.sustainabilityconsortium.org/>

Wat is beter: intensiveren of extensiveren?
De casus van melkvee

Wereldwijd wordt melkvee gehouden in compleet verschillende veehouderij-systemen. In een studie zijn vier veehouderijsystemen in Tanzania, India, Indonesië en Nederland met elkaar vergeleken op hun externe effecten (Baltussen et al., 2017). Uit deze vergelijking blijkt dat de Nederlandse melkveehouderij de laagste CO₂-kosten heeft (zie tabel 3.1). De hoeveelheid broeikasgassen per kg melk of per kg geproduceerd dierlijk eiwit is in Nederland minder dan de helft in vergelijking met andere veehouderijsystemen.

Tabel 3.1: Externe effecten van veehouderijsystemen Tanzania, India, Nederland en Indonesië

Externe effecten	Melkveehouderijsysteem			
	Tanzania	India	Nederland	Indonesië
Broeikasgassen in USD per kg dierlijk eiwit	12,8	18,2	5,4	13,6
Broeikasgassen in USD per kg melk	0,36	0,48	0,17	0,36
NH ₃ emissie per ha	194	75	79	28
N-surplus in kg N per ha	136	221	163	88

Bron: Baltussen et al. (2017) figuur 4.3 en tabel A.5

Wat betreft emissie van ammoniak en nitraat zit de Nederlandse veehouderij per hectare aan het verkeerde eind van het spectrum. Deze relatief hoge emissie van ammoniak en nitraat ontstaat door de hoge inputs in de vorm van kunstmest en (kracht)voer per ha. De hoge productie in de vorm van melk per ha (en dus nutriënten) kan niet voorkomen dat de verliezen groot zijn. De vermelde cijfers zijn al gunstig beïnvloed door alle maatregelen die de melkveehouderij neemt om de mineralenverliezen te beperken. Hierbij kan gedacht worden aan mineralenmanagement, afgedekte mestopslagen, emissiearm aanwenden van mest etcetera.

Het voordeel van intensivering van regionale productie waar de externe omstandigheden gunstig zijn (bodemvruchtbaarheid, zon, regen, kennis, infrastructuur,...) is dat de productie zeker met betrekking tot broeikasgassen per eenheid eindproduct zeer laag wordt. Dit gaat lokaal wel gepaard met hoge ammoniakemissies en nitraatverliezen naar het grondwater. Als er veel intensief producerende bedrijven bij elkaar zitten, is er ook regionaal een grote druk op het lokale milieu. De regionale concentratie biedt wel weer de mogelijkheid om op deze punten te innoveren, zodat de negatieve effecten uiteindelijk binnen de gestelde grenzen blijven.



Vergelijken we binnen Nederland de reguliere melkveehouderij met de biologische melkveehouderij (Wagenberg et al., 2017; De Groot Ruiz et al., in druk), dan blijkt dat biologische melk uitgedrukt per liter melk qua duurzaamheid gunstig scoort op onder andere:

- Landschapswaarde (beweiding, biodiversiteit);
- Bodemkwaliteit;
- Uitputting hulpstoffen;
- Dierenwelzijn.

Echter biologische melkveehouderij scoort ongunstiger qua duurzaamheid op:

- Luchtkwaliteit (hoeveelheid fijnstof);
- Overheidssubsidies.

Baltussen, W.H.M., M. Tarin Robles, P. Galgani (2017). Valuation of livestock eco-agri-food systems: poultry, beef and dairy. Wageningen University & Research).

Groot Ruiz, A. de, R. de Adelhart Toorop, W. Baltussen, F. van den Elzen, B. Janssen, R. van Keeken, K. Logatcheva, E. Martinus en T. Ponsoen. Op weg naar de echte prijs, echte waarde en echte winst van voedsel; Een routekaart om te sturen op de maatschappelijke effecten van voedsel. In druk.

Wagenberg, C.P.A. van, Y. de Haas, H. Hoogeveen, M.M. van Krimpen, M.P.M. Meuwissen, C.E. van Middelaar en T.B. Rodenburg (2017). Animal Board Invited Review: Comparing conventional and organic livestock production systems on different aspects of sustainability. *Animal*. 13 p. <http://edepot.wur.nl/417160>



SDG 13. Het nemen van dringende maatregelen om klimaatverandering en de gevolgen ervan te bestrijden

De SDG voor klimaat (SDG 13) wordt vaak in samenhang beschouwd met de doelstellingen op het terrein van biodiversiteit, landdegradatie en ontbossing (SDG 15).⁵¹ Voor het bereiken van deze milieu- en klimaatdoelen is het evenals voor SDG 12 veelal onvoldoende om alleen op de markt te vertrouwen. De overheid stelt daarom eisen aan de productie en handel gericht op: (a) compensatie van de kosten om de schade te herstellen (*abatement costs*) en (b) prikkels om ketenpartijen en consumenten aan te zetten tot zorgvuldig en duurzaam gebruik (*behavioural incentives*).

Dergelijke aanpassingen in het internationale handelskader komen niet vanzelf tot stand. Lang niet alle landen – Nederland inclusief – hebben een sluitend

Beleid beschermt natuurlijke hulpbronnen onvoldoende

beleid om natuurlijke hulpbronnen te beschermen. Het is daarom van vitaal belang dat er op transparante wijze goede (lokale) randvoorwaarden voor duurzaam hulpbronnenbeheer

worden gedefinieerd. Opdat deze uitgangspunten niet tot onnodige handelsverstoring leiden, is het gewenst om hiervoor een pre-competitief kader te scheppen.

Initiatieven als de Roundtables voor soja en voor palmolie geven aan dat de zorgen over de gevolgen van de handel voor het milieu en biodiversiteit door bedrijven serieus worden genomen en dat deze schadelijke effecten ook door gezamenlijke inzet zijn in te perken. De vraag blijft in hoeverre dergelijke normen 'globaal' zijn in te voeren. Steeds meer landen gaat over tot nationale normering (Indonesië, Maleisië) en regionale overeenkomsten. Dat leidt weer tot een grotere variatie in regels en tarieven. Het bredere WTO kader met transparante en uniforme regels en een groot aantal deelnemers blijft vanwege de lage transactiekosten een wenkend perspectief, waarvoor thans helaas maar beperkt draagvlak bestaat.

51 SDG 15: Bescherm, herstel en bevorder het duurzaam gebruik van ecosystemen op het vasteland, beheer bossen en wouden duurzaam, bestrijd woestijnvorming, stop landdegradatie en draai het terug en roep het verlies aan biodiversiteit een halt toe

Belang van beleidscoherentie

Het simultaan werken aan de verschillende SDG's en klimaatdoelstellingen vraagt om inzicht in de samenhang en de mogelijke trade-offs tussen internationale handel, honger/voeding en milieu/klimaat.⁵² Het blijkt in de praktijk niet eenvoudig te zijn om overheden, bedrijven en civiele organisaties op eenzelfde lijn te krijgen voor het versterken van handelsrelaties mede met het oog op het bereiken van maatschappelijke doelen. Het streven naar beleidscoherentie door afstemming van verschillende dossiers komt steeds hoger op de politieke agenda te staan.⁵³ Via monitoring is het vervolgens mogelijk om de resultaten van afstemming te analyseren en verdere verbetertrajecten te starten. Op deze manier wordt het beleid effectiever en efficiënter.

Het Nederlandse handelsbeleid is globaal in lijn met het beleid voor internationale samenwerking, maar staat soms wat op gespannen voet met het EU-landbouwbeleid, dat op verschillende manieren nog altijd een behoorlijke ondersteuning en daarmee bescherming van de EU-producenten biedt. Steeds meer dringt het besef door dat niet zozeer de goederenhandel, maar vooral directe investeringen in opkomende economieën kunnen bijdragen aan groeiende afzetmarkten, lokale werkgelegenheid (en daarmee politieke stabiliteit) creëren en mogelijk zelfs een rem kunnen zetten op de migratie.

Deze verbreding van de handelsagenda – inclusief diensten, kennis en investeringen – biedt interessante mogelijkheden voor een nieuwe positionering van Nederland op het internationale toneel. De traditionele focus (voedselproductie gericht op zelfvoorziening met omvangrijke grondstoffenstromen) maakt plaats voor een nieuw paradigma (geïntegreerde circulaire voedselsystemen georiënteerd op lokale groeiemarkten met waardering voor milieu, natuur en biodiversiteit). Een dergelijke transitie betekent een herwaardering van de rol van (inter)nationale handel en gerichte integratie in lokale afzetmarkten, met een focus op integrale efficiency en effectieve afstemming tussen publieke en private partijen.⁵⁴

52 Zie bijvoorbeeld Shutes et al. (2017). SDGs in the global MAGNET model for policy coherence analysis. Research Brief. European Commission-Joint Research Centre.

53 Mackie, J., M. Ronceray en M. Spierings (2017). Policy coherence and the 2030 Agenda: Building on the PCD experience. (Discussion Paper 210). Maastricht: ECDPM.

54 Jomo, K.S., A. Chowdhury, K. Sharma en D. Platz (2016). Public-private partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose? New York: UN DESA Working Paper 148.

4



De bijdrage van Nederland

Gezien de recente veranderingen in de wereldhandelsverhoudingen (hoofdstuk 2) en de opkomst van nieuwe vragen rondom de bijdrage van internationale handel aan het adresseren van maatschappelijke vraagstukken (hoofdstuk 3), gaan we in dit deel nader in op de mogelijkheden voor de Nederlandse agrifood-handel om de bestaande comparatieve voordelen verder te ontwikkelen en te verdiepen, en deze vervolgens ook in te zetten voor het genereren van additionele maatschappelijke effecten.

Dit vraagt mogelijk om een diepgaande aanpassing van de Nederlandse internationale agrarische handelsstrategie op vier terreinen:

- a de keuze van strategische handelspartners
- b de selectie van productie- en investeringslocaties
- c de transparantie van agrifoodketens (inclusief de waardering c.q. de beprijzing van externe effecten)
- d de ontwikkeling van nieuwe integrale agrifood-exportproposities.

Nieuwe strategische handelspartners

Volgens een recent VN-rapport over verwachte bevolkingsgroei⁵⁵ zijn er nu ruim 7,5 miljard mensen op aarde. Daarvan woont anno 2017 zo'n 60% in Azië, 17% in Afrika, 10% in Europa, 9% in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied en 6% in Noord-Amerika en Oceanië. In 2030 is de bevolking naar verwachting gegroeid tot 8,5 miljard mensen, terwijl deze groei overwegend zal plaatsvinden in Afrika en Azië. Het zwaartepunt van de marktvraag verschuift daarom naar Afrika en Azië, waar onder invloed van bevolkingsgroei, urbanisatie en welvaartsgroei een snelle dieettransitie plaatsvindt naar versproducten, vlees en vis. Nederlandse bedrijven kunnen daarbij een rol van betekenis spelen.

De verschuiving van de marktvraag betekent ook dat de nieuwe groeimarkten steeds verder weg liggen. Het is zeer de vraag of Nederland die markten ook kan bedienen op een wijze waarop ze de Duitse markt benadert. Dat wil zeggen met productie geconcentreerd in Nederland en reguliere exporten van verwerkte producten naar de lokale retail sector. Het is daarom nodig om nieuwe proposities rond lokale voeding neer te zetten die aansluiten bij de ontwikkeling

55 UN DESA (2017) World population prospects – Revision 2017. New York: United Nations

van de marktvraag . Dat vereist inzicht in lokale voedingspatronen en kennis van de specifieke behoeften van de lokale bevolking en de eisen op de nationale markt. Sommige agrifoodbedrijven gaan daartoe een partnerschap aan met lokale bedrijven of zetten in de grote afzetlanden een eigen vertegenwoordiging op.

Productie- en investeringsbeslissingen

Nederlandse agrifoodbedrijven staan in toenemende mate voor de keuze om hun producten te exporteren naar verre markten, of op het geëigende moment de productie dicht bij de afzetmarkt op te zetten. Dat is uiteraard eenvoudiger voor bedrijven die voor de '*bottom of the pyramid*' produceren en dus snel de markt voor massaconsumptiegoederen kunnen betreden. Maar ook voedingsmiddelen voor de opkomende middenklasse in Azië, Latijns Amerika en Afrika worden in toenemende mate binnen de landsgrenzen geproduceerd, soms daartoe aangezet door (tijdelijke) importrestricties. Het wordt dan op zeker moment voor voedselbedrijven aantrekkelijk om zich dicht bij de afzetmarkt te vestigen.



De stap van handel naar investeringen brengt de agrosector dicht bij groeiende afzetmarkten, maar gaat ook gepaard met de nodige uitdagingen. In de beginfase moeten veel grondstoffen nog worden geïmporteerd, en het duurt soms lang voordat goede lokale leveranciers zijn gevonden die producten met de juiste specificaties kunnen leveren. Bedrijven uit de bierindustrie zijn in Afrika intensief betrokken bij de grondstoffenproductie. Ook in andere sectoren – zuivel bijvoorbeeld – wordt veel aandacht gegeven aan het ontwikkelen van betrouwbare contractuele relaties met lokale boeren (contractteelt) en leveranciers.

Het opzetten van lokale productie betekent dat een bedrijf de afweging maakt tussen de potentiële voordelen die voortkomen uit productie dicht bij de lokale of regionale afzetmarkt en de economische kosten die gepaard gaan met zo'n investering (waarbij ook risico's op politieke veranderingen kunnen behoren). Veel opkomende economieën tonen verbeteringen in infrastructuur (energievoorziening; logistiek) en het scholingsniveau van arbeid die bijdragen aan het vestigingsklimaat. De toename van regionale vrijhandelszones in Afrika en Latijns Amerika biedt daarnaast extra mogelijkheden. Bedrijven hebben daarbij wel grote behoefte aan waarborgen via verdragen rondom investeringsbescherming.



Transparante & duurzame agrifoodketens

Consumenten in met name rijkere landen vragen steeds vaker om duurzaam geproduceerde producten. Binnen WTO is dat (nog) niet te regelen, en loopt het overleg hierover telkens vast. Bijgevolg wordt dit nu vooral in bilateraal verband en als private standaard via EUREPGAP en GLOBALGAP geregeld. Maar lang niet alle productstromen vallen onder deze regels. Zo komen bijvoorbeeld kippen uit de Oekraïne de EU binnen tegen EU-welzijnseisen, maar Oekraïne kan met andere landen andere afspraken maken.

Het is vaak nog zoeken naar een balans in de grenzen en mogelijkheden van vrijhandel, waarbij er goede coördinatie moet bestaan tussen de overheid, het bedrijfsleven en kennisorganisaties. We zien dat bedrijven via de al eerdergenoemde initiatieven als The Sustainability Consortium, en Duurzame Zuivelketen (het samenwerkingsverband tussen Nederlandse zuivelondernemingen en melkveehouders dat zich richt op het realiseren van een toekomstbestendige en verantwoorde zuivelsector) onderwerpen als duurzaamheid en veilige voeding zelf oppakken. Dat gebeurt dan vooreerst met brede betrokkenheid van alle ketenpartijen in pre-competitief verband.

Andere initiatieven voor verduurzaming van ketens zijn meer gericht op certificering.⁵⁶ Er worden dan bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de minimumbeloning voor boeren ('Fairtrade') en landarbeiders ('Living Wage'), of er worden aanwijzingen gegeven voor verbetering van de productiewijze (Utz – 'Good Agricultural Practices') of de duurzaamheid van de productie ('Rainforest Alliance'). Certificering wordt steeds meer toegepast bij tropische gewassen als koffie, cacao, thee, bananen, soja en palmolie. Het is bedoeld als een strategie om handel duurzamer en inclusiever te maken, maar zoals aangegeven in hoofdstuk 2 zijn de directe effecten tamelijk beperkt. Het is beter in te zetten op sectorbrede afspraken.

Nieuwe integrale proposities

De internationale handel vanuit de Nederlandse agrosector is vaak meer dan alleen het product. In veel gevallen is er ook dienstverlening bij betrokken (bijvoorbeeld onderhoud van machines) en wordt er ook training en begeleiding

56 Mol, A.P.J. en P. Oosterveer (2015). Certification of Markets, Markets of Certificates: Tracing Sustainability in Global Agro-Food Value Chains. Sustainability 7(9), 12258-12278; doi:10.3390/su70912258

van lokale staf aangeboden. Dat maakt de Nederlandse handelspropositie ook uniek: de intelligente combinatie van 'hardware' (producten), 'software' (kennis & staftraining) en 'orgware' (versterking van de lokale organisatie en agro-logistieke processen).

De samenhang tussen productie, dienstverlening en kennis vraagt ook om goede samenwerking tussen verschillende (Nederlandse) partners bij het ontwikkelen van nieuwe proposities. In sommige gevallen wordt de export van kennis belangrijker dan die van goederen. Deze nieuwe proposities kunnen bijvoorbeeld liggen op terreinen als het geïntegreerd beheer van natuurlijke hulpbronnen (bijvoorbeeld met een nieuwe aanpak van 'landscape certification'), de voorziening van gezond voedsel voor megasteden ('Feeding Megacities') of het gebruik van ICT en Big Data voor het verminderen van na-oogst verliezen in agrifoodketens (Postharvest Network; Champions 12.3).

Deze insteek sluit bovendien goed aan bij de Nederlandse ervaringen op het terrein van agrarische transitie en de frequente aanpassingen van de Nederlandse landbouwsector aan nieuwe economische en maatschappelijke eisen

Kennis moet bijdragen aan toename van totale factorproductiviteit

(zoals bijvoorbeeld in het Transforum programma in de periode 2005-10). Daarbij is geleerd dat een belangrijk gedeelte van de groei in de agrarische sector niet zozeer

voortkomt uit meer inzet van grond, arbeid of kapitaal, maar door een betere en duurzamere combinatie van al deze hulpbronnen. De focus moet liggen op de toename van de zogenoemde Totale Factorproductiviteit (TFP): de kennis en vaardigheden om een grotere waarde te creëren met eenzelfde (of lager) gebruik van hulpbronnen.⁵⁷

57 Aydin, N., A.N. Alrajhi en J.H. Jouini (2018) Estimating The Impact Of R&D Spending On Total Factor Productivity For OECD Countries: Pooled Mean Group Approach. The Journal of Developing Areas 52 (2): 159-168.

5



Naar een leidende positie in een netwerkeconomie

Het internationale speelveld van de Nederlandse agrosector is onderhevig aan grote veranderingen. Terwijl er veelal met gepaste trots wordt gesproken over de Nederlandse positie als tweede exporteur van agrarische producten in de wereld, wordt het eveneens steeds duidelijker dat veranderingen in de internationale verhoudingen en de toegenomen consensus over de maatschappelijke randvoorwaarden nopen tot bijstelling van de strategie.

Gezien de sterke externe oriëntatie van de sector is Nederland gediend met een speelveld dat ruime mogelijkheden biedt voor internationale handel. Dit speelveld wordt echter ingeperkt doordat het handelsbeleid van overheden van belangrijke handelspartners steeds meer wordt ingekleurd door overwegingen van nationaal belang. Daarnaast nopen wereldwijde afspraken op het terrein van armoedebestrijding, milieu en klimaat tot herziening van de wijze waarop agrifoodbedrijven deelnemen aan internationale handel.

De belangrijkste veranderingen die in het verschiets liggen, betreffen:

- Demografische groei in opkomende economieën vraagt om productielocaties in de nabijheid van omvangrijke en groeiende afzetmarkten;
- Noodzaak tot vermindering van energie- en grondstoffengebruik in de agrarische sector en in de voedselproductie;
- Beloning van primaire productiefactoren (arbeid, grond) moet in overeenstemming worden gebracht met principes van duurzaamheid (living wage, sustainable resource use);
- Vanuit het perspectief van volksgezondheid worden stringente (inter)nationale normen voor voedselveiligheid en kwaliteit – ook in relatie tot gezondheid – verwacht;
- Maatschappelijke vraag om discontering van externe milieu- en sociale kosten in de kostprijs ('true pricing').

Voor de Nederlandse agrosector zal dit mogelijk leiden tot belangrijke aanpassingen om nieuwe comparatieve voordelen tot ontwikkeling te brengen. Niet langer is de omvang van de Nederlandse productie en het handelsvolume het centrale criterium, maar komen er een veelbelovende alternatieven voor de rol



van de Nederlandse agrosector in de wereld. Belangrijke strategische activiteiten die moeten worden opgepakt om deze nieuwe internationale positionering naderbij te brengen, zijn samen te vatten in vier componenten:

Ontwikkeling van reputatie op het terrein van duurzame en gezonde producten

Nederlandse agrarische producten worden in de wereld herkend en erkend vanwege hun efficiënte en hoogwaardige productieprocessen. Het zichtbaar maken aan de consument dat producten gezond, duurzaam en eerlijk zijn geproduceerd biedt een potentiële meerwaarde in de markt. Het is de basis voor het ontwikkelen van reputatie en consumentenvertrouwen. Daarbij wordt frequent gebruikgemaakt van labels en certificaten om inzicht te bieden in de productievoorwaarden en ketenorganisatie. De monitoring van de voortgang van de verduurzaming van voedsel biedt periodiek inzicht in de ontwikkelingen die in de sector worden bereikt.

Onderzoek kan bijdragen aan het transparant maken van de effecten hiervan voor zowel het boereninkomen als de verbetering van het milieu. Daarnaast zijn de periodieke monitoring van ontwikkelingen in de markt, de rapportages over de voortgang van de introductie van duurzame productiemethoden (in onder meer de sectoren zuivel en tuinbouw) en de trend in het vertrouwen van agrarische producenten in hun bedrijfssituatie van belang om de bijdrage van de agrarische sector aan de SDG's inzichtelijk te maken.

Gezamenlijke aanpak van voedselproblemen met meerdere keten- en kennispartijen

De sterke groei en continue dynamiek van de agrarische sector in Nederland is vooral te danken aan intensieve samenwerking tussen de overheid, private sector, boerenorganisaties en gespecialiseerde kennisinstituten. Daardoor worden knelpunten eerder gedetecteerd (bijvoorbeeld in kenniskringen) en komen innovatieve oplossingen sneller voorhanden. In de samenwerking tussen verschillende partijen wordt een proces van sociale en interactieve innovatie op gang gebracht dat systeemoplossingen dichterbij brengt. Innovaties gebaseerd op principes van de circulaire economie en inzichten vanuit de nexus water/energie/klimaat worden dan zowel bedrijfseconomisch als maatschappelijk aantrekkelijk.

Deze gezamenlijke aanpak is kenmerkend voor de wijze waarop wordt nagedacht over de vernieuwing van het landbouwbeleid, allianties worden gevormd om bij te dragen aan de verbetering van agri-food ketens, alsook voor de aanpak van nieuwe blauwe en groene groei rondom grote urbane gebieden. De inzet op publieke-private partnerschappen (PPPs) en de multi-stakeholder aanpak van duurzame handel (IDH Initiatief Duurzame Handel) en duurzame producten (TSC The Sustainability Consortium) vormen belangrijke voorwaarden voor zowel de verbreding als de versnelling van de bijdrage van de agrarische sector aan het bereiken van de SDG's.

Integrale begeleiding van agrifood-transitieprocessen

De agrarische sector is onderhevig aan grote veranderingen, mede onder invloed van de groeiende consumentenvraag naar gezond voedsel, evenals doordat de (inter)nationale randvoorwaarden op het gebied van klimaat en duurzaamheid steeds verder zijn aangescherpt. Voor het creëren van effectieve structuren om aan deze nieuwe uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, heeft Nederland de nodige ervaring opgedaan met integrale besluitvormingsprocessen. Daarbij worden verschillende oplossingsrichtingen eerst modelmatig verkend om uiteindelijk tot een zorgvuldige afweging te komen voor een coherent pakket van transitieactiviteiten.

De verdere ontwikkeling van de landbouwsector die kan bijdragen aan een nieuwe positionering op het terrein van integrale agrifood transitie vereist gebalanceerde aandacht voor de dimensies van infrastructuur, bedrijfsorganisatie en kennisinnovatie. De sterke interactie tussen hardware, orgware en software maakt een snelle groei van de agrarische factorproductiviteit mogelijk. Deze transitie is zowel noodzakelijk vanuit het perspectief van de consumptieve vraag (gezond voedsel) als vanwege de grote aanpassingen in productiemogelijkheden onder klimaatsverandering (duurzame productie).

Marktontwikkeling door kennisuitwisseling in ketenverband

Aanpassingen in agrarische productiesystemen of verbeteringen in voedselketens komen niet automatisch tot stand. Zeker indien hiermee omvangrijke initiële investeringen gemoeid zijn, is het voor bedrijven van groot belang dat er voldoende zekerheid bestaat over het marktpotentieel, en dat de veranderingen in de ketenomgeving ook van structurele aard zijn. Directe kennisuitwisseling is



daarbij een beproefde manier om inzicht te verwerven in risico's, terwijl prijsinformatie en transparantie in de voedselketen veelal voorwaarden zijn voor een duurzaam speelveld.

In internationaal verband is het niet altijd eenvoudig om aan deze voorwaarden te voldoen. Bestaande marktverkenningen (Outlook) bieden vaak wel inzicht in het marktpotentieel, maar samenwerking met andere partijen is nodig om grondige informatie over lokale consumentenvoorkeuren en concurrentieverhoudingen te verwerven. Investerings in Big Data en ICT bieden veelbelovende mogelijkheden om snel en adequate gegevens van bodem, klimaat, infrastructuur, inkomens en bevolking te combineren. Door het gebruik van de blockchain technologie zal ook de informatie binnen agrifoodketens snel toenemen. Deze informatie kan mogelijk ook bijdragen aan het sneller detecteren van knelpunten in de keten en aan het verminderen van onzekerheden voor grootschalige directe agrifood-investeringen.

Als de genoemde internationale ontwikkelingen zich doorzetten, zal de Nederlandse agrosector zich op termijn kunnen manifesteren als een internationaal netwerk waarbij – naast primaire productie en goederenhandel – ook buitenlandse investeringen (deelnemingen) en diensten in de vorm van kennis- en innovatiecontracten zullen bijdragen aan de waardecreatie. De kracht van de sector kan daarmee op een nieuwe manier tot waarde worden gebracht.



Uitgelicht

Nederlandse oplossingen voor wereldproblemen

Onderzoekers van Wageningen Economic Research zijn dagelijks betrokken bij programma's die beogen het Nederlandse bedrijfsleven te ondersteunen in zijn internationale ambities. Op basis van de hiervoor geïdentificeerde mogelijkheden om de bijdrage van de Nederlandse agrosector aan de aanpak van internationale maatschappelijke vraagstukken te versterken, worden een drietal voorbeelden gegeven van de geïntegreerde Nederlandse aanpak die ook elders in de wereld van nut kan zijn. Deze verfrissende inzichten hebben zij eerder gedeeld op het blogplatform van Wageningen University & Research: weblog.wur.nl/agrodebat en tijdens het jaarlijkse agrodebat. Op www.wur.nl/agrodebat kunt u uw gegevens achter laten, zodat wij u tijdig kunnen informeren over het volgende debat.

Nederland als transitie-expert

Anne-Charlotte Hoes

De droom van duurzamere en gezondere voedselproductie en consumptie staat al decennia op de Nederlandse agenda. Er zijn veel kritische geluiden over megastallen, ontbossing, milieuvervuiling en voedselmanipulatie. Dit biedt een voedingsbodempotentialiteit voor initiatieven die werken aan een transitie naar een betere voedselproductie en consumptie en een betere leefomgeving.

Samenwerken aan innovatie

In initiatieven zoals Kipster, HerenBoeren, Instock en Duurzame Zuivelketen werken bedrijven, ondernemers, maar ook ngo's en burgers passievol aan stapsgewijze en baanbrekende innovaties. Hierbij nemen ze maatschappelijke en ecologische uitdagingen als uitgangspunt. In deze initiatieven is veel geleerd over netwerken, experimenteren en het vermarkten van duurzaamheid.

Initiatieven worstelen

Echter, er is meer nodig om deze initiatieven een toekomst te bieden en zo een duurzamere en gezondere voedselproductie en consumptie te realiseren. Uit gesprekken met initiatiefnemers blijkt dat nieuwe voedselinitiatieven vaak worstelen met hun voortgang. Zo missen inspirerende ondernemers vaak opstart- en opschaaikapitaal en ervaren ze allerlei hindernissen om hun afzetmarkt te laten groeien. Een initiatief van burgers is afhankelijk van vrijwilligers die zich zelden voor een langere periode committeren. En voor duurzaamheidsinitiatieven van gevestigde agrifood-bedrijven blijkt het lastig om routines en normen van de eigen sector te veranderen.

Activeren, verbinden en leren

Ik pleit voor een Nederland waar deze ondernemerslust en maatschappelijke energie wordt aangewakkerd en verbonden aan lokale toekomstvisies zoals circulaire steden en voedsel als medicijn. Het Nederlandse poldermodel 2.0 waarbij ondernemers, burgers, overheid en onderzoekers hun krachten bundelen en waardevolle start-ups ondersteunen in scaling-up. Dit vraagt om experimenteerruimte, lef en gezamenlijke reflectie om de Nederlandse expertise en ervaring van het aanjagen en ondersteunen van transitie's verder te vergroten.



Internationaal transitie aanjagen en ondersteunen

Andere landen worstelen ook met voedselzekerheid, milieuvervuiling, uitputting van de bodem en maatschappelijke weerstand. Nederland kan zich door zijn kennis, innovativiteit en expert in duurzame oplossingen internationaal positioneren als transitie-expert. Iets wat ook past bij het imago van 'maakbaar Nederland'. En aan Nederland de uitdaging om over onze grenzen heen te kijken, verder te leren en in samenwerking met internationale partners duurzaamheids-transities in andere regio's aan te jagen en te ondersteunen.

Duurzame productiesystemen als kans voor Nederland

Joan Reijs

Nederland is een land met een rijke historie als het gaat om de landbouw-productie. Het vakmanschap van Nederlandse boeren heeft wereldwijd grote bekendheid. Nederland is ook dichtbevolkt en bekend om de neiging om alles tot op de laatste komma te regelen. We benutten elke vierkante centimeter en lopen, mede daardoor, ook steeds als eerste tegen de grenzen aan van wat de maatschappij kan en wil accepteren. Ook op het gebied van duurzaamheid komen de signalen in Nederland eerder en sterker binnen dan elders. Is dit alleen een bedreiging of is het ook een kans?



Ik zou ervoor willen pleiten om deze situatie vooral als een kans te zien: een kans om in Nederland voorop te lopen in het ontwikkelen van duurzame productiesystemen. Behalve dat het nodig is voor het behoud van onze planeet, kan het ons als Nederland twee belangrijke dingen bieden: 1) een betere positie in de internationale markt en 2) kennis over deze duurzame productiesystemen als exportproduct.

Ten aanzien van de marktpositie: er zijn steeds meer signalen dat de markt voor duurzaam voedsel verschuift van niche naar mainstream. Denk aan eisen en concepten die retailers als Albert Heijn en Jumbo introduceren maar ook aan eisen van grote afnemers als Unilever, Mars en Nestlé. Hoewel de zoektocht naar

de juiste vorm nog in volle gang is, is de trend bijna niet meer weg te denken. En op kostprijs gaan we de internationale slag sowieso niet winnen met onze dure productiefactoren arbeid en grond.

Ten aanzien van kennisontwikkeling over duurzame productiesystemen, is in Nederland een aantal basisvoorwaarden goed op orde. Denk aan opleidingsniveau, data-uitwisseling, technologie en infrastructuur maar ook aan de mogelijkheid om het maatschappelijk debat te organiseren. We hebben ook de instituties, de historie en de mentaliteit om deze kennis in het buitenland te verwaarden.

Om deze kans te kunnen pakken, hebben we als land zeker nog de nodige stappen te zetten. De belangrijkste lijken mij:

- 1 Een duidelijker (marketing)verhaal ontwikkelen wat de ankerpunten zijn van duurzame landbouw in Nederland. Waarom produceren we al dat voedsel hier? Wat zijn de pluspunten van productie in Nederland ten opzichte van andere landen? Waar liggen de grenzen aan de productie in Nederland?
- 2 Meer synergie opzoeken tussen maatschappelijk gewenste en technisch efficiënte productiesystemen. Beide facetten heb je nodig voor een duurzame bedrijfsvoering. Hoe zorgen we ervoor dat vaak ratio-gedreven argumenten van producenten en vaak meer emotie-gedreven beelden van burgers en consumenten dichter bij elkaar komen en elkaar gaan versterken in plaats van bevechten?
- 3 Het creëren van gunstigere omstandigheden of voordeel op het boerenerf bij betere duurzaamheidsprestaties. Denk hierbij niet alleen aan regelgeving maar ook aan premies, vergunningverlening of voorwaarden aan financiering. Zonder incentives voor de boer, komt de verduurzaming niet tot stand.
- 4 Het transparant maken van duurzaamheidsprestaties. Denk hierbij aan het ontwikkelen van eenvoudig te begrijpen meetmethoden en indicatoren voor duurzaamheid en het ontsluiten van data om dit van alle producten in beeld te brengen.

Bij al deze stappen is samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven cruciaal om de benodigde vaart te kunnen maken en alle wissels de goede kant op te zetten.

Mijn pleidooi is om hier als Nederland vol op in te zetten. Is er eigenlijk wel een alternatief voor de Nederlandse landbouw?

Nederland als ontwikkelaar van transparante en inclusieve ketens

Gonne Beekman

Handel voor wereldvrede

De Franse filosoof Montesquieu is vooral bekend van zijn *Trias Politica*, maar had ook lovende woorden voor internationale handel. 'Handel', zei hij, 'is een genezing voor de meest destructieve neigingen.' Volgens hem gaat handel hand in hand met aangename manieren, en leren we door mondiale handel de specifieke



mores van alle naties ter wereld kennen. Het natuurlijke gevolg van handel is dan uiteindelijk... vrede.⁵⁸ Handel ten behoeve van wereldvrede.

Handel in tropische gewassen was niet altijd rozengeur en maneschijn

Tot op zekere hoogte zijn zijn woorden waar. Een gezond institutioneel klimaat en voldoende wederzijds vertrouwen zijn van cruciaal belang in iedere handelsrelatie, waar en op welk niveau dan ook. Maar het is natuurlijk zeer de vraag of de mondiale handel, en dan met name die in tropische gewassen, zoals die in de afgelopen eeuwen gevoerd is, aan dit romantische plaatje voldoet. Niemand hoeft lang te denken over voorbeelden die het tegendeel bewijzen ...

De koopman van vandaag handelt in gecertificeerde gewassen

Traditionele handel in tropische gewassen, ofwel het simpelweg kopen en verkopen van zoveel mogelijk goederen of diensten tegen een zo laag mogelijke prijs op mondiaal niveau raakt langzaam maar zeker uit de tijd. De koopman van vandaag handelt het liefst in gecertificeerde producten: boeren verdienen een eerlijkere prijs, en consumenten weten dat hun ecologische voetafdruk beperkt blijft. Deze trend wordt voor een belangrijk gedeelte gedreven door een groeiende kritische massa van consumenten en ngo's.

Certificering is een Nederlandse specialiteit

Nederland speelt hierin een aanjagende rol. We zijn de bakermat van Max Havelaar, Fairtrade, Tony Chocokolony. En Utz, onlangs samengegaan met het veel grotere Amerikaanse Rainforest Alliance, werd óók geïnitieerd in Nederland. Allemaal organisaties die niet meer weg te denken zijn uit de schappen in de supermarkt, en die hun naam inmiddels ver buiten onze landsgrenzen hebben geëxporteerd.

Kritiek: impact van certificering is beperkt

Maar er is ook kritiek op certificering: impact blijft beperkt, gecertificeerde boeren verdienen vaak niet meer dan hun niet gecertificeerde collega's (al profiteren ze soms op niet-materieel vlak en hebben ze minder last van prijsfluctuaties), en de armste boeren vallen vaak buiten de boot. Handel in gecertificeerde cacao alleen is niet genoeg.

58 Handel is een genezing voor de meest destructieve neigingen; want het is bijna een vuistregel dat waar we aangename manieren tegenkomen ook de handel bloeit; en dat waar handel is, we aangename manieren tegenkomen [...]. Handel heeft ervoor gezorgd dat kennis van de mores van elke natie overal is doorgedrongen [...]. Vrede is het natuurlijke gevolg van handel.

Een boer is nooit alleen

De koopman van de toekomst verhandelt zijn cacao daarom in toenemende mate in een pakket van ondersteunende diensten, services, opleidingen, die ervoor zorg dragen dat handel duurzaam is, niet alleen op klimaatgebied, maar óók op sociaal vlak. De koopman van de toekomst realiseert zich ook dat iedere producent deel is van een huishouden, en dat elke beslissing die gemaakt wordt op de cacao-plantage implicaties heeft voor andere activiteiten binnen het huishouden. Wat gebeurt er met inkomensverdeling binnen het huishouden? Hoe verandert gender-dynamiek? Welke rol spelen minderjarige kinderen? En handelsgerelateerde projecten overstijgen steeds vaker het huishouden, en kijken naar dynamiek binnen gemeenschappen en beslissingen rondom landgebruik, naar biodiversiteit in omliggende bossen.

De koopman van de toekomst opereert in institutionele context

Multinationals beginnen zich te realiseren dat lokale context van belang is voor stabiele handelsrelaties, en slaan de handen ineen met maatschappelijke organisaties. Want, niet alleen de formele, maar vooral ook specifieke informele instituties zijn bepalend voor de keuzes die individueel maken, en dus voor het succes van handelsrelaties.⁵⁹ En daarmee zijn we terug bij Montesquieu, want handel en aangename manieren gaan hand in hand.

59 Beekman, G., E. Nillesen en E. Bulte (2013) Corruption and Economic Activity: Micro Level Evidence from Rural Liberia, *European Journal of Political Economy* 30(1): pp. 70-79; Beekman, G., E. Nillesen en E. Bulte (2014) Corruption, Investments and Contributions to Public Goods: Experimental Evidence from Rural Liberia, *Journal of Public Economics* 115(1): pp. 37-47.



Over de auteurs



Petra Berkhout (1965) is senior onderzoeker Nederlandse land- en tuinbouw met 27 jaar professionele ervaring. Tot 2000 was ze werkzaam bij het Nederlandse ministerie van Landbouw waar ze zich voornamelijk bezighield met Europees landbouw-, ruraal en structureel beleid. In 2000 maakte ze de overstap naar de onderzoekswereld. Haar onderzoek is gericht op impactanalyses van landbouwbeleid en op evaluatieonderzoeken, vooral van Europees en Nederlands beleid voor de landbouwsector. Ze was meer dan tien jaar hoofdredacteur van het jaarlijks verschijnende Landbouw-Economisch Bericht (2003-2015). Inmiddels geeft ze leiding aan de opvolger van deze publicatie over de voedsel economie. Sinds een aantal jaar is ze betrokken bij onderzoek naar voedselzekerheid via onder meer het project FOODSECURE, een interdisciplinair, door de EU gefinancierd onderzoeksproject naar de toekomst van voeding en voedsel, en naar de ontwikkeling van methodieken om de impact op voedselzekerheid van wereldwijde investeringen te meten.



Siemen van Berkum (1961) is senior onderzoeker bij Wageningen Economic Research. Na zijn master en doctoraal in Economie heeft hij meer dan 25 jaar aan onderzoekservaring opgedaan op het gebied van landbouwbeleid, handelsanalyse, sectoronderzoek en analyse van de voedselvoorzieningsketen. Hij heeft een bijdrage geleverd aan talloze door de Nederlandse overheid gefinancierde onderzoeken en aan een brede reeks internationaal gefinancierde projecten, waaronder de door de EU gefinancierde projecten AGRICISTRADe en FOODSECURE. Daarnaast is hij ook betrokken bij het internationale onderzoeksprogramma 'Food systems, agriculture, health and nutrition', waarin onderzoek wordt verricht naar de uitdagingen voor het voedselsysteem en de mogelijkheden om op duurzame wijze voldoende gezond voedsel te produceren. Recent voerde hij een aantal handelsgerelateerde onderzoeken uit, waaronder (ex-ante) impactanalyses van een Transatlantic Trade & Investment Partnership (TTIP) tussen de EU en de VS en de gevolgen van de Brexit voor de handelsbetrekkingen tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de EU.



Ruurd Ruben (1954) is onderzoekscoördinator op het gebied van voedselzekerheid en waardeketens bij Wageningen Economic Research en hoogleraar Impactevaluatie bij Wageningen University & Research. Hij verricht onderzoek naar de deelname van kleinschalige landbouwers aan waardeketens van tropische voedselproducten, de effectiviteit van coöperatieve organisaties op het platteland en het effect van certificering binnen waardeketens. Hij coördineerde interdisciplinaire onderzoeksprogramma's over voedselzekerheid en duurzaam grondstoffenbeheer in sub-Sahara Afrika. Voorafgaand aan zijn huidige functie was hij directeur van IOB (Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie), de inspectiedienst van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en hoogleraar Ontwikkelingsstudies aan het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Wageningen Economic Research

Wageningen Economic Research draagt bij aan de missie van Wageningen University & Research *to explore the potential of nature to improve the quality of life*. Dit doen we door het analyseren van de mogelijkheden tot en reacties op de transitie naar geïntegreerde agrifoodsystemen en duurzame inclusieve groei. Gezien de huidige wereldwijde uitdagingen zetten we onze kennis en expertise in om te komen tot oplossingen die ervoor moeten zorgen dat iedereen kan beschikken over gezond en veilig voedsel dat op duurzame wijze wordt geproduceerd.

*Met het analyseren en ontwerpen
van effectieve incentives en beleidsregels
verbeteren wij de kwaliteit van leven*

Wageningen Economic Research verricht toegepast wetenschappelijk economisch onderzoek voor internationale en nationale overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Onze kracht ligt in het analyseren van de aanwezige systemen en het ontwikkelen van nieuwe inzichten via een interactieve aanpak op basis van *market intelligence*, unieke modellen en gegevens, expertise van sectoren en domeinen en via interactie met tal van belanghebbenden. Zo maken wij de nieuwste wetenschappelijke kennis toepasbaar. Wij verkennen en verklaren, zodat u uw beleid of strategie kunt verbeteren. Dat legt de basis voor meer 'verdienen', niet alleen in financiële zin maar ook in de vorm van toegevoegde waarde voor uw organisatie, uw klanten, de leefomgeving en maatschappij.

www.wur.nl/economic-research

Verkennen

Wij verkennen voor bedrijfsleven en overheden nieuwe trends in regio's, landen en markten en analyseren mogelijke ontwikkelrichtingen. De horizon van een verkenning varieert van korte termijn tot meer dan tientallen jaren, afhankelijk van het vraagstuk van de klant. Wij combineren onze jarenlange sectorexpertise en wetenschappelijke kennis met gegevens uit zeer diverse databronnen. Dit leidt tot unieke en vernieuwende inzichten en bedrijfskansen.

Verklaren

Wij verklaren wat er kan gebeuren, wat er gebeurt of wat er gebeurd is door het meten en monitoren van de effecten van overheids- en bedrijfsbeleid, van internationale markten en ketens, en van de concurrentiepositie en -kracht. De nadruk ligt op het bieden van inzicht aan onze opdrachtgevers, op het waarom en hoe van deze gebeurtenissen. Wij onderzoeken dit via duidelijke indicatoren en interventielogica en kunnen vraagstukken op bedrijfs-, sector- en macroniveau bekijken. Hierbij nemen wij alle mogelijke effecten en invloeden mee.

Verbeteren

Op basis van de inzichten uit verkenningen en verklaringen komen wij met concrete verbeterpunten, scenario's en strategieën voor de verbetering van beleid en bedrijfsmodellen. Hiermee kan de impact van beleidsinstrumenten en marketingstrategieën op product-standaarden, leveringsketenprestaties, consumentenkeuzes en een duurzaam milieu worden vergroot. Zo kunnen onze opdrachtgevers efficiënter en effectiever binnen het volledige agrifoodstelsel werken en duurzame inclusieve groei tot stand brengen.

Verdienen

Met de opgedane inzichten en verbetermogelijkheden is een basis gelegd voor 'verdienen'. Wij zien verdienen niet als geldelijk gewin, maar als het creëren van toegevoegde waarde voor organisaties, milieu, consument en maatschappij. Zo werken wij samen met bedrijven aan de ontwikkeling en invoering van innovatieve en duurzame bedrijfsmodellen en met overheden om duurzame inclusieve beleidsregels te ontwerpen en te monitoren. Wij dagen ondernemers uit om anders naar hun processen, onderneming, keten en markt te kijken en wij dagen overheden uit hun beleid integraal te beoordelen. Daarnaast kijken wij bij complexe transitietrajecten naar maatschappelijke acceptatie en inbedding.



Colofon

Auteurs

Petra Berkhout, Siemen van Berkum en Ruerd Ruben

Design

Communication Services, Wageningen University & Research

Fotografie

Guy Ackermans, Maarten Hofsteenge, AFNR/Shutterstock.com, Albachiaraa/Shutterstock.com, Diego Cervo/Shutterstock.com, dmik/Shutterstock.com, Etaphop photo/Shutterstock.com, GLF Media/Shutterstock.com, gtfour/Shutterstock.com, i viewfinder/Shutterstock.com, KK Tan/Shutterstock.com, mosista/Shutterstock.com, Olha Rohulya/Shutterstock.com, Rawpixel.com/Shutterstock.com, Ruud Morijn Photographer/Shutterstock.com, Tayawee Supan/Shutterstock.com, Tibanna79/Shutterstock.com, Vlada Photo/Shutterstock.com, Worldpics/Shutterstock.com, zlikovec/Shutterstock.com, Wageningen University & Research

Copyright

© 2018 Wageningen University & Research

Wageningen Economic Research

Postbus 29703

2502 LS Den Haag

E communications.ssg@wur.nl

www.wur.nl/economic-research